
ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 28
2012

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA. ESPAÑA



Universidad
de Navarra

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO
FUNDADA EN 1974
UNIVERSIDAD DE NAVARRA
PAMPLONA, ESPAÑA / ISSN: 0212-0747
2012 / VOLUMEN 28

DIRECTORES / EDITORS

Romualdo Bermejo García
Cesáreo Gutiérrez Espada

SECRETARIA / SECRETARY

Eugenia López-Jacoiste Díaz
UNIVERSIDAD DE NAVARRA
ejacoiste@unav.es

CONSEJO DE REDACCIÓN / ADVISORY BOARD

Georges Abi-Saab (SUIZA)
PROFESOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO
DE ALTOS ESTUDIOS INTERNACIONALES
(GINEBRA)
MIEMBRO DEL ÓRGANO DE APELACIÓN DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

José Juste Ruiz (ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

José A. Pastor Ridruejo (ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID
EX-JUEZ EN EL TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS

Lucius Caflisch (SUIZA)
PROFESOR DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE
ALTOS ESTUDIOS INTERNACIONALES (GINEBRA)
JUEZ EN EL TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS

Alberto Herrero de la Fuente
(ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Jean-Pierre Quéneudec (FRANCIA)
PROFESOR DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE PARÍS I
(SORBONA)

Tullio Scovazzi (ITALIA)
PROFESOR DE DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD «DEGLI STUDI
DI MILANO-BICOCCA»

Francisco Aldecoa Lizarraga
(ESPAÑA)
CATEDRÁTICO DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Armin von Bogdandy (ALEMANIA)
DIRECTOR DEL MAX PLANCK INSTITUT FÜR
AUSLÄNDISCHES UND ÖFFENTLICHES RECHT
UND VÖLKERRECHT, HEIDEBERG

**Dirección, redacción y
correspondencia:**
«Anuario Español de Derecho
Internacional»
Departamento de Derecho
Internacional Público
Edificio de Bibliotecas
Universidad de Navarra.
31080 Pamplona (España)
Teléfono: 948 425 600
(ext. 2839/2487)
Fax: 948 425 636
e-mail: ejacoiste@unav.es

Edita:
Servicio de Publicaciones
de la Universidad
de Navarra, S.A.
Campus Universitario
31080 Pamplona (España)
T. 948 425 600

Precios 2012:
España: 90 €
Países iberoamericanos: 72 €

Maquetación:
pretexto@pretexto.es
Impresión:
GraphyCems
Tirada: 250 ejemplares
Tamaño: 170 x 240 mm
Fecha impresión:
19-diciembre-2012
DL: NA 816-1975
SP ISSN: 0212-0747

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en la revista son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. // Se autoriza la reproducción total o parcial de los originales publicados en la revista, citando la fuente. Se ruega notificar las repúblicas a la Redacción de la Revista. // El Comité Editorial no mantiene correspondencia con los autores de originales no solicitados por la Redacción, si éstos no son aceptados para publicación.

The author(s) of the articles that appear in this journal is/are solely responsible for the content thereof. // The journal grants permission to all users to reproduce, partially or as a whole, the articles in the review. Any uses and/or copies of this journal in whole or in part must include the customary bibliographic citations. Any republication of the material herein should be communicated to the Publishers of the journal. // The Editorial Committee does not maintain correspondence with the authors of articles that are not accepted for publication, unless otherwise requested by the Publishers.

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

2012 / VOLUMEN 28
ISSN: 0212-0747

ESTUDIOS DOCTRINALES

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Los Derechos Humanos en África
[African Human Rights]

7-58

Cástor Miguel DÍAZ BARRADO

Nuevas perspectivas de las instituciones económicas en el espacio africano:
avances políticos y normativos

59-104

[New Perspectives of the Economic Institutions in the African Space:
Political and Legal Advances]

Ana MANERO SALVADOR

Colombia y la responsabilidad internacional por desapariciones forzadas
[Colombia and the International Responsibility for enforced Disappearances]

105-141

Florabel QUISPE REMÓN

Las normas de *ius cogens*: ausencia de catálogo
[The rules of *ius cogens*: Absence of Catalog]

143-183

Pablo ZAPATERO MIGUEL

Políticas globales sobre patentes farmacéuticas y salud pública:
hechos y ficciones

185-231

[Global Policies on Pharmaceutical Patent Protection and Public Health:
Facts and Fictions]

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar:
¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?

233-275

[Agreements and Disagreements between Spain and United Kingdom in the Waters around Gibraltar
(2009-2012): practice cooperation agreements are possible?]

NOTAS

Antonio BLANC ALTEMIR

La posición energética de China en Asia Central ante la pérdida progresiva de influencia de Rusia: consecuencias para los intereses de la UE 279-303

[The energy approach of China in Central Asia before the progressive lack of influence of Rusia: consequences for the interest of the EU]

María OROZCO SÁENZ

Una organización mundial para el espacio ultraterrestre: reflexiones jurídicas relativas a su creación 305-334

[An International Organisation for Outer Space: legal reflection on its creation]

Eimys ORTIZ HERNÁNDEZ

La oportunidad de Turquía de posicionarse como líder regional ante la UE: la Primavera Árabe 335-354

[The opportunity of Turkey to assert itself as a Regional Leader before the EU: the Arab Spring]

Francisco RUBIO DAMIAN

Condicionantes de las intervenciones exteriores de seguridad de la Unión Europea 355-396

[Limits and Conditions on the EU External Security Missions]

Jesús VERDÚ BAEZA

El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos 397-416

[The Environment as an Instrument of Trans-border Cooperation: the Intercontinental Biosphere Reserve of the Mediterranean between Andalusia and Morocco]

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

419-457

RECENSIONES

DÍAZ BARRADO, C. M. La cultura en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La necesaria instauración de un entramado jurídico [Carlos R. Fernández Liesa] 461

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; MAYORDOMO RODRIGO, V. Código de normas internacionales relativas a las víctimas [Eugenia López-Jacoiste] 463

GUTIÉRREZ ESPADA, C.; CERVELL HORTAL, M.J. El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso General de Derecho Internacional Público [Antonio Blanc Altemir] 465

GUTIÉRREZ ESPADA, C. (dir.); CERVELL HORTAL, M.J. (coord.) Darfur, el conflicto inacabable [Xavier Pons Rafols] 466

POZO SERRANO, P. La guerra de Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales [Valentín Bou Franch] 472

Normas para envío de originales 477

Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?

Agreements and disagreements between Spain and United Kingdom in the waters around Gibraltar (2009-2012): practice cooperation agreements are possible?

RECIBIDO EL 30 DE OCTUBRE 2012 / ACEPTADO EL 16 DE OCTUBRE 2012

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ*

Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz
miguelangel.acosta@uca.es

Resumen: El contencioso entre España y Reino Unido por la soberanía de Gibraltar y la jurisdicción de las aguas, se ha visto agravado en los últimos años por el incremento de incidentes entre sus Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Dichos incidentes se han convertido en una manifestación política de las discrepancias estatales sobre la titularidad de las zonas marítimas. Es por ello que se requiere buscar fórmulas para conseguir adoptar protocolos de actuación conjunta, respetando las posiciones nacionales sobre reclamación de soberanía, y con la finalidad de lograr hacer frente a los tráfico ilegales en la zona del Estrecho de Gibraltar.

Palabras clave: Gibraltar; cooperación policial; persecución en caliente; Schengen; Foro tripartito.

Abstract: The dispute between Spain and United Kingdom over the sovereignty of Gibraltar and the water jurisdiction has been exacerbated in recent years by the increasing incidents among its Security Forces. Such incidents have become a political demonstration of national positions about the maritime areas. That is why we are required to adopt action protocols, respecting national sovereignty claim, and in order to face illegal traffics in the area of Strait of Gibraltar.

Key words: Gibraltar; police cooperation; hot pursuit; Schengen; tripartite Forum.

Résumé: Le différend entre l'Espagne et le Royaume Uni sur la souveraineté de Gibraltar et la juridiction des eaux a été aggravée ces dernières années par la multiplication des incidents entre ses forces de sécurité. De tels incidents sont devenus une manifestation politique des divergences d'État sur la souveraineté des zones maritimes. C'est pourquoi nous sommes obligés d'obtenir des protocoles d'action, en respectant les revendications de souveraineté nationale, et dans le but de combattre le trafic illicite dans la région du Détroit de Gibraltar.

Mots clés: Gibraltar; coopération policière; hot poursuite; Schengen; Forum tripartite.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL CONTENCIOSO HISPANO-BRITÁNICO SOBRE LAS AGUAS. II. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR. 1. Incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización. 2. Incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño, legalmente reconocido. 3. Incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas. 4. Incidentes provocados por la detención de ciudadanos en las aguas en torno a Gibraltar. III. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBRALTAREÑAS. IV. LAS OPCIONES PREVISTAS EN EL CONVENIO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: LA PERSECUCIÓN EN CALIENTE (*HOT PURSUIT*) Y SUS DIFICULTADES EN LA PRÁCTICA. V. LAS OPCIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO. 1. La cooperación en el espacio Schengen y su aplicación a Gibraltar. 2. Hacia acuerdos específicos de cooperación y el Foro de Diálogo. VI. CONCLUSIONES.

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», DER2009-11693 (subprograma JURI) (2008-2011), financiado por el Ministerio de Educación – DG de Investigación.

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTENCIOSO HISPANO-BRITÁNICO SOBRE LAS AGUAS

El contencioso entre España y Reino Unido por la soberanía de Gibraltar y la jurisdicción de las aguas en torno al mismo, nos ha mostrado en los últimos años una nueva manifestación de enfrentamiento. En efecto, los continuos incidentes entre embarcaciones de las Fuerzas Armadas españolas así como de la Guardia Civil y del Servicio de Vigilancia Aduanera (en adelante, SVA), por un lado, con la *Royal Gibraltar Police* (en adelante, RGP) y la *Gibraltar Squadron*¹, por otro, no han hecho sino reflejar un problema de calado, cual es la soberanía y jurisdicción de unos espacios marítimos que poseen una gran repercusión política, económica y social.

Estos incidentes han tenido un incremento considerable a partir de mayo de 2009, fecha en la cual la Comisión Europea decidió conceder un nuevo Lugar de Interés Comunitario (LIC) a España en una zona que se superponía a otra ya existente y solicitada dos años antes por Reino Unido. De tal forma que estos incidentes se han convertido, tristemente, en una manifestación política de la discrepancias estatales sobre la titularidad de unas zonas marítimas.

En el presente estudio, analizaremos los numerosísimos incidentes entre ambos países desde 2009, atendiendo a aquellos verificados y contrastados por los medios de comunicación locales, así como por Comunicados del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, notas ministeriales y debates en las Cortes. De este modo, podremos agruparlos de forma clara y esquemática, y a fin de detectar los problemas principales. Debemos aclarar que el listado no es exhaustivo, al existir otros muchos que no han trascendido a la opinión pública. A continuación, procederemos a prever una serie de propuestas y soluciones a partir de la normativa internacional al efecto, centrándonos en el articulado del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y la posibilidad, asimismo, de protocolos de actuación conjunta entre España y Reino Unido, en el marco Schengen y del Foro de Diálogo, en materia de seguridad marítima. Finalmente, unas conclusiones destacarán la problemática existente y las opciones de solución.

Haciendo una breve exposición del contencioso sobre las aguas en torno al Peñón², recordemos que España defiende una interpretación estricta

¹ La *Gibraltar Squadron* es la unidad de la *Royal Navy* de Reino Unido en Gibraltar.

² Sobre la cuestión de Gibraltar, puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», en A. DEL VALLE GÁLVEZ, I. GONZÁLEZ GARCÍA (eds.), *Gibraltar, 300 años*,

del Tratado de Utrecht de 1713 por el que se cede la colonia de Gibraltar a Reino Unido, sin incluir la jurisdicción de las aguas en torno al Peñón –la denominada teoría de la «costa seca»–. Por su parte, Reino Unido considera que Gibraltar, por la teoría de «la tierra domina al mar», dispone de unas aguas jurisdiccionales que coincidirían con las aguas en torno al Peñón, y que serían las siguientes: 1,5 millas en la zona de poniente dentro de la Bahía de Algeciras, siendo Aguas Interiores y que albergan el puerto de Gibraltar. En este espacio es donde se realiza el denominado *Bunkering*, esto es el suministro de combustible a buques fondeados –práctica prohibida por la legislación española–; 3 millas en la zona de levante, siendo consideradas como Mar Territorial; y 3 millas de Mar Territorial en la zona sur del Estrecho. Estas aguas son denominadas por Reino Unido como *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW)³. Otra cuestión distinta, son las aguas en torno al Istmo de Gibraltar, de soberanía española a todos los efectos pero que Reino Unido las considera de su jurisdicción por el discutido principio en Derecho Internacional de *prescripción adquisitiva*. La posición española se ha fundamentado en no distinguir las aguas del Peñón de las aguas del Istmo, dotándolas de una misma naturaleza, y reivindicando en el ámbito diplomático su soberanía; sin embargo, la práctica es bien distinta, por cuanto que España no es coherente en su posición, al permitir, sin ninguna restricción, la jurisdicción británica sobre todas las aguas, tanto en torno al Peñón como en el Istmo.

Junto a esta problemática sobre las aguas, han surgido hasta dos importantes controversias paralelas en el ámbito del medio ambiente. La primera de ellas, sería la designación de Lugares de Interés Comunitario (en adelante, LIC) por parte de la Comisión Europea. Así, en 2006, Gibraltar consiguió un LIC en la zona denominada *Southern Waters of Gibraltar*, que

Ed. Dykinson, Madrid, 2004, pp. 21-236. En concreto y sobre las aguas en disputa, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n° 26 (2011), pp. 91-117, y bibliografía citada. Igualmente, DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDU BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en M. AZNAR *et al.* (coord.), *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440.

³ Sobre la denominación *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW), ver DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDU BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar»..., *loc. cit.*, pp. 411-416.

comprende la mayor parte de sus aguas adyacentes⁴. España, por su parte, además de presentar una objeción por escrito basándose en su interpretación restrictiva del Tratado de Utrecht, consiguió la declaración de un LIC en una zona marítima denominada *Estrecho Oriental*, que se solapaba sobre el LIC gibraltareño al comprender prácticamente la totalidad de las aguas bajo su control⁵. Estos hechos han provocado un procedimiento judicial ante el Tribunal de Luxemburgo, iniciado en mayo de 2009, y que ha finalizado en julio de 2012 con un auto de desistimiento frente a un recurso de casación del Gobierno gibraltareño, y que ha confirmado el anterior auto del Tribunal General igualmente desestimatorio por motivos técnicos⁶. La segunda de las problemáticas medioambientales, sería la aplicación en la denominada «demarcación del Estrecho y Alborán», de la Estrategia Marina Europea a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre⁷, y que implicará la necesaria sinergia con autoridades no solamente gibraltareñas sino también marroquíes para alcanzar un buen estado ambiental en la zona, lo cual se antoja bastante complejo dada la inexistencia de delimitación de fronteras marítimas entre España, Marruecos y Reino Unido⁸.

⁴ Decisión 2006/613/CE, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, *DO*, L 259, de 21.09.2006.

⁵ Decisión 2009/95/CE, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, *DO*, L 43, de 13.02.2009.

⁶ Recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 06.05.2009, *Government of Gibraltar/Comisión*, Asunto T-176/09, *DO*, C 153, de 04.07.2009. El auto desestimatorio puede consultarse en *DO*, C 211, de 16.07.2011. Y el recurso de casación, C-407/11 P, en *DO*, C 290, de 01.10.2011. El auto de desistimiento de la casación, de 12.07.2012, está pendiente de publicación. Ver VERDÚ BAEZA, J., «La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXI, n° 1 (2009), pp. 286-291.

⁷ Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, *B.O.E.*, n° 317, de 30.12.2010, que transpone la Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), *DO*, L 164, de 25.06.2008.

⁸ Ver, GONZÁLEZ GARCÍA, I., ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La estrategia marina europea en España: la Ley 41/2010 de protección del medio marino y su compleja aplicación a la Bahía de Algeciras», en, Juan Manuel BARRAGÁN (coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y de Pósters*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2012, pp. 1232-1241.

Podemos identificar estas problemáticas medioambientales, en particular la relativa a los LICs, como el origen de los continuos incidentes acaecidos desde mayo de 2009 entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España y Gibraltar. Ello está afectando seriamente al control y represión de los tráficos ilegales en la zona, a lo que debemos añadir el conflicto pesquero originado en la primavera de 2012. Por otra parte, y como veremos a continuación, si bien existe un acuerdo de cooperación policial, de abril de 2000, el mismo no aporta los instrumentos ni los procedimientos adecuados para poner fin a estos incidentes. Es por ello que se observa necesario alcanzar acuerdos prácticos de actuación que permitan actuar de forma eficaz y conjunta. Y más allá de cualquier reivindicación de soberanía.

II. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR

Desde principios de 2009, los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos, se han multiplicado en las aguas en torno a Gibraltar. Sin ser posible una plena exhaustividad, los más relevantes han sido documentados por los medios de comunicación nacionales y locales, así como a través de Comunicados del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, notas ministeriales y debates en las Cortes Generales⁹. Así, podríamos tener una clasificación de dichos incidentes, agrupándolos en cuatro categorías: (1) incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización; (2) incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño, legalmente reconocido; (3) incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas; y (4) incidentes provocados por la detención de ciudadanos españoles en aguas en torno a Gibraltar.

⁹ Para las autoridades gibraltareñas, los incidentes serían ocasionados cada vez que un buque de Estado penetrase en sus aguas sin autorización y sin estar cubierto por el derecho de paso inocente. Según sus registros, el número de incidentes por año sería el siguiente: 33 incidentes entre 2002 y 2008; ninguno en 2009; 82 en 2010; 280 en 2011; y 161 hasta el 15 de junio de 2012. Sorprende el dato de 2009 que, como veremos, no se ajusta a la realidad. Ver *Gibraltar Chronicle*, de 25.06.2012.

1. *Incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización*

Esta categoría de incidente representa la mayoría de los recogidos. En la misma, podemos diferenciar dos modalidades. La primera de ellas serían aquellos casos en los que encontraríamos embarcaciones de autoridades españolas, habitualmente de la Guardia Civil, desempeñando funciones de control y lucha contra el tráfico ilegal en las aguas en torno a Gibraltar. Y estas han sido expulsadas por las autoridades gibraltareñas, al considerar que no disponían de la autorización pertinente para actuar en aguas jurisdiccionales gibraltareñas; o incluso que no habían realizado el aviso correspondiente a las autoridades en casos de una supuesta *persecución en caliente*.

La segunda de las modalidades sería la serie de incidentes producidos en los primeros meses de 2012 y que han tenido como escenario el conflicto pesquero, cuando el Gobierno de Gibraltar decidió romper unilateralmente el acuerdo de 1999 que tenía con los pescadores de la Bahía de Algeciras para que faenasen en las aguas en litigio. La decisión del Gobierno español fue rotunda al mandar a la Guardia Civil para escoltar a los pescadores mientras faenasen, y conllevando una serie de graves incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los dos países¹⁰.

El primer incidente de esta amplia categoría y del que se tiene constancia, ocurrió el 10 de abril de 2009, Viernes Santo. Ese día una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a una embarcación de la Guardia Civil que perseguía

¹⁰ El origen del conflicto se remonta a 1998 cuando las autoridades gibraltareñas detuvieron al pesquero *Piraña*. El incidente finalizó con la adopción de un compromiso bilateral en materia de pesca que jamás se puso en práctica, siendo necesario un acuerdo *ad hoc* entre la Mesa de Pesca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de la colonia en 1999. Sobre estos hechos, ver DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDU BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», ... *loc. cit.*, pp. 430-432. En marzo de 2012, Gibraltar decidió prohibir faenar a los pescadores españoles, amparándose en una normativa interna medioambiental de 1991 y rompiendo de forma unilateral el acuerdo alcanzado en 1999. No parece, a fecha de hoy, que el conflicto esté resuelto (*Europa Sur*, 09.10.2012). Ver, VERDU BAEZA, J., «La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras / Gibraltar», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 23 (2012). Sobre la posición española, ver pregunta de la diputada de UpD R.Díez sobre escolta que realizará la Guardia Civil a los pesqueros que faenen en Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 6104, de 06.06.2012, pp. 58-59, y respuesta del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 137, de 30.07.2012, pp. 167-168.

a una lancha en las aguas en torno a Gibraltar¹¹. La patrullera de la Benemérita realizaba una persecución a una embarcación sospechosa de contrabando, hasta la entrada del puerto de Gibraltar, donde se detuvo a la espera de que volviera a salir. Al no hacerlo, la patrullera decidió regresar a su puerto base. Es por ello, por lo que para el entonces portavoz de Exteriores en el Senado J. Carracao no se podría hablar de expulsión, «pues los agentes no se movieron de su posición hasta que terminaron su cometido»¹². Un segundo incidente, se produjo un mes más tarde, el 22 de mayo de 2009, cuando una patrullera de la Guardia Civil fue expulsada por la RGP de la *Catalan Bay* –una pequeña bahía en la parte oriental de Gibraltar–¹³.

La primera referencia a un incidente y con repercusiones en vía diplomática, ocurrió entre el 4 y el 7 de septiembre de 2009, al ordenar la RGP la salida inmediata de las aguas en torno al Peñón, cerca de Punta de Europa, de unas lanchas de la Guardia Civil, y al no dar una «explicación válida» que justificara su presencia en la zona. La consecuencia de estos incidentes fue una solicitud de la Embajada de Reino Unido al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 18 de septiembre, solicitando que la Guardia Civil dejara de patrullar en las aguas que consideraba pertenecientes a Gibraltar, advirtiendo que estas «incursiones» eran una «violación de la soberanía británica» y dañaban la colaboración entablada con España en el Foro tripartito de Diálogo¹⁴. La respuesta del ejecutivo español fue clara al reiterar que solamente reconocía a Gibraltar los espacios cedidos en Utrecht¹⁵. Ese mismo mes, concretamente el 23 de septiembre, y a media milla de Punta de Europa,

¹¹ *El Mundo*, de 18.04.2009; *El Faro de Algeciras*, de 18.04.2009. El Ministerio de Defensa británico, que defendió la conducta de la *Gibraltar Squadron*, negó públicamente que se llegara a usar el armamento como medida disuasoria para expulsar a la patrullera de la Guardia Civil, contradiciendo otras informaciones. *El Faro de Algeciras*, de 20.04.2009 y de 23.04.2009; *Europa Sur*, de 21.04.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 21.04.2009.

¹² *El Faro de Algeciras*, de 23.04.2009.

¹³ *Europa Sur*, de 23.05.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 23.05.2009. Según este último, la Guardia Civil «ignored the usual procedure of informing the Royal Gibraltar Police to take up the chase». Ver, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluze, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 247, de 13.08.2009, p. 195; así como una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 245, de 03.08.2009, p. 57. Igualmente, ver debate en la Comisión de Asuntos Exteriores, sobre los incidentes durante el mes de mayo de 2009, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 341, de 16.09.2009, pp. 12-15.

¹⁴ *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

¹⁵ *Europa Sur*, de 17.11.2009.

siempre en aguas en torno al Peñón, la RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas, bajo amenaza de ser arrestados¹⁶. Un incidente similar a este último se produjo el 18 de noviembre en el Boquete de Poniente –zona situada entre la Línea y el Peñón–¹⁷, y el 9 de diciembre cerca de Punta de Europa. En este último caso, el entonces Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, negó rotundamente la existencia de tal incidente¹⁸.

Ya en 2010, el 2 de febrero, una patrullera de la Guardia Civil, regresando al puerto de Algeciras, al doblar Punta Europa, fue «escortada» por una patrullera de la *Gibraltar Squadron*, y hasta su salida de las aguas en torno a Gibraltar¹⁹. El día 6 del mismo mes, una lancha del SVA, a unos 30 metros del muelle de *Camp Bay*, tuvo que abandonar la zona ante la presencia de varios dispositivos de la RGP. Esta última acción fue fuertemente protestada por la oposición gibraltareña²⁰. El 26 de febrero, una patrullera de la Guardia Civil fue hostigada por una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hasta abandonar las aguas en torno a Gibraltar²¹. Hechos similares a estos últimos ocurrieron en la zona occidental del Peñón entre una patrullera de la Guardia Civil y una embarcación más pequeña de la RGP, el 12 de abril²²; el 18 de mayo con una patrullera de la *Gibraltar Squadron* a una distancia aproximada de una milla de la costa del Peñón²³; el 1 de junio con la RGP en aguas en torno a la Roca, y en el interior de la Bahía de Algeciras²⁴; el 2 de junio entre la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil y un barco de la *Gibraltar Squadron*, en la zona occidental

¹⁶ *Gibraltar Chronicle*, de 24.09.2009. Ver, pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 360, de 23.03.2010, p. 28.

¹⁷ *El Mundo*, de 24.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 24.11.2009. Ver, pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 310, de 15.12.2009, p. 24. Ver, la respuesta escrita del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 468, de 27.10.2010, p. 74.

¹⁸ *El Mundo*, de 10.12.2009. Sobre las declaraciones del Ministro del Interior, ver *Libertad Digital*, de 10.12.2009. Destacar que el incidente no fue recogido por la prensa local.

¹⁹ *El Mundo*, de 04.11.2010, donde se recoge una cronología indicativa de incidentes en la zona hasta noviembre de 2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

²⁰ *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.02.2010.

²¹ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

²² *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2010 y de 30.04.2010.

²³ *Gibraltar Chronicle*, de 21.05.2010.

²⁴ *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010. Ver, la respuesta escrita del Gobierno a pregunta del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluce sobre el incidente acaecido en la segunda semana de junio de 2010, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 508, de 14.11.2011, p. 87.

del Peñón –*Western Beach*–²⁵; y el 17 de junio en la misma zona entre una patrullera de la Guardia Civil y la RGP²⁶. No obstante, el incidente más grave de 2010, se produjo el 28 de septiembre. En dicha fecha, una lancha semirrígida de bandera española que era perseguida por una patrullera de la RGP en la Bahía de Algeciras, se aproximó a una patrullera de la Guardia Civil que había en la zona, a la altura del brazo de Poniente. Mientras dos agentes de la Guardia Civil estaban entonces en la semirrígida identificando a su ocupante, una lancha de la RGP se acercó al lugar, subiendo a la semirrígida y supuestamente golpeando a su tripulante en presencia de los guardias civiles, originándose una fuerte discusión entre ambos cuerpos. Y dado que la RGP aseguraba estar en aguas bajo la jurisdicción de Gibraltar y la Guardia Civil sostenía todo lo contrario, que eran aguas españolas. Tras casi una hora de tensión, y después de acercarse otras embarcaciones, la RGP se llevó la semirrígida y la Guardia Civil, a su ocupante. Al parecer, la patrullera de la Guardia Civil llegó a sufrir arañazos debido al choque de la proa de una de las embarcaciones gibraltareñas contra su casco²⁷. Gibraltar llegó a considerar «inaceptable» el incidente y amenazó con abandonar el Foro de Diálogo²⁸. Posteriormente, la entonces Ministra de la Presidencia, M^a T. Fernández de la Vega, reveló que Londres había pedido disculpas por el incidente, si bien a continuación un portavoz del *Foreign Office* indicó que «no tenemos nada por lo que disculparnos»²⁹.

En el año 2011, cabe destacar dos incidentes. El primero de ellos tuvo lugar el 24 de abril en la zona de Poniente del Peñón, a media milla de Punta Europa según las autoridades gibraltareñas, y a 1,9 millas según las españolas.

²⁵ *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010 y de 19.06.2010. Las versiones contradictorias entre ambas partes, puede consultarse en *Gibraltar Chronicle*, de 04.06.2010.

²⁶ *Gibraltar Chronicle*, de 01.07.2010.

²⁷ *Europa Sur*, de 29.09.2010, de 30.09.2010 y de 03.10.2010. *El Faro de Algeciras*, de 29.09.2010 y de 30.09.2010. Incluso el entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M. A. Moratinos, tuvo que afirmar en una comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, que «No hay aguas gibraltareñas, sólo hay aguas españolas». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, n° 611, de 30.09.2010, p. 24. Una visión distinta de los hechos, en *Gibraltar Chronicle*, 29.09.2010 y de 30.09.2010. Finalmente, ver pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 470, de 29.10.2010, p. 24.

²⁸ Government of Gibraltar, Press Release, n° 234/2010, de 28.09.2010. Ver, igualmente, Ministerial Statement, en *Gibraltar Chronicle*, de 15.10.2010. El entonces líder de la oposición gibraltareña, J. Bossano llegó a calificar a la Guardia Civil como «cuerpo paramilitar». *Europa Sur*, de 08.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 06.10.2010.

²⁹ *El Faro de Algeciras*, de 05.10.2010 y de 06.10.2010.

El desencuentro se produjo cuando varias embarcaciones de la RGP y de la *Gibraltar Squadron*, embistieron a una patrullera de la Guardia Civil que se encontraba persiguiendo a unos presuntos narcotraficantes, resultando finalmente un agente de la Benemérita herido en un brazo. Según las autoridades gibraltareñas no hubo preaviso sobre la supuesta persecución en caliente³⁰. El segundo incidente ocurrió el 11 de octubre cuando una embarcación del SVA fue expulsada de las aguas en torno a Gibraltar por otra embarcación de la *Gibraltar Squadron*. Unos días antes, otra embarcación de la SVA penetró en la zona de *Marina Bay*, para controlar una lancha sospechosa, abandonando la zona tras la llegada de una patrullera de la RGP³¹.

En 2012, el 2 de mayo de 2012, se produjo un incidente entre el SVA y la RGP. En la persecución de unas lanchas neumáticas sospechosas en aguas en torno a Gibraltar, ninguna de las dos embarcaciones quiso desistir de la acción, al considerar que se encontraban en aguas de su jurisdicción. Finalmente, las lanchas neumáticas se dirigieron a Algeciras, continuando el SVA con la operación³².

Finalmente, los últimos incidentes producidos entre la Guardia Civil y la RGP han tenido su escenario en el conflicto pesquero surgido en marzo de 2012. Así, el 17 de mayo la RGP exigió a una embarcación de la Guardia Civil que realizaba labores de protección a pescadores algecireños, que abandonase las aguas en torno a Gibraltar por falta de jurisdicción y en violación del artículo 19 del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho

³⁰ La Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC) calificó a la RGP y a la *Gibraltar Squadron* como «piratas». Ver, *Europa Sur*, de 25.04.2011, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. Exteriores llegó a presentar una queja a Londres por el incidente. *El País*, de 26.04.2011. Un juez de La Línea inició diligencias para acusar a los agentes de la RGP por amenazas y coacciones, siendo esta acción totalmente rechazada por la oposición gibraltareña. *Gibraltar Chronicle*, de 20.05.2011. Ver, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte la diputada de UpD, R. Díez, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 569, de 10.05.2011, p. 15, y su correspondiente respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 618, de 02.08.2011, pp. 135-136; debate y respuesta de la entonces Ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, T. Jiménez, sobre los últimos incidentes en la Bahía de Algeciras, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, n° 120, de 03.05.2011, pp. 6905-6907; debate y respuesta del entonces director general de la Policía y la Guardia Civil, F. J. Velázquez, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión del Interior, n° 508, de 25.05.2011, pp. 15-26. El incidente también tuvo repercusión en Reino Unido, ver, *House of Commons Commission*, Written Answers to Questions, de 03.05.2011.

³¹ *Gibraltar Chronicle*, de 12.10.2011.

³² Government of Gibraltar, Press Release, n° 287/2012, de 04.05.2010; *El Mundo*, 04.05.2012; *El Faro de Algeciras*, 05.05.2012.

del Mar³³. El 23 del mismo mes, se produjo otro grave incidente entre la RGP y la *Gibraltar Squadron* y embarcaciones de la Guardia Civil, además de un helicóptero de la Benemérita, que realizaban labores de escolta de pescadores españoles, en la bocana del puerto de Gibraltar. El incidente derivó en un choque verbal entre las patrulleras, que llegaron a rozarse. Los hechos ocasionaron las quejas del Ministro de Exteriores británico³⁴. Por último, el 28 de mayo, nuevo incidente entre cuatro embarcaciones de la RGP y seis de la Guardia Civil, que realizaban labores de escolta a pesqueros, en la zona de Puerto Chico, en Poniente. En esta ocasión las embarcaciones llegaron incluso a golpearse³⁵.

Dentro de esta amplia categoría, en la cual Gibraltar considera que posee jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar –las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters*– y, por tanto, ha procedido a expulsar a embarcaciones españolas, se recogen, igualmente, incidentes con buques de las Fuerzas Armadas. En efecto, están documentados dos sucesos con estas características. En el primero de ellos, el 8 de mayo de 2009, una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a la patrullera *Tarifa* de la Armada Española de las aguas en torno a Gibraltar, al pretender inspeccionar un pesquero fondeado en la cara este de Gibraltar. El incidente se produjo justo al día siguiente de presentarse el recurso de anulación contra la decisión de la Comisión Europea de crear un LIC español sobre las aguas en torno a Gibraltar, por lo que estos hechos se consideran como el primer incidente registrado³⁶. El segundo de ellos, ocurrió el 3 de mayo de 2011, en la zona este del Peñón, y a dos millas de la costa, cuando la patrullera *Atalaya* de la Armada Española procedía a notificar a varios buques mercantes que se encontraban en aguas españolas y que debían

³³ *Gibraltar Chronicle*, 19.05.2012.

³⁴ *Europa Sur*, 24.05.2012; *Diario de Cádiz*, 24.05.2012; *Gibraltar Chronicle*, 24.05.2012; *El País*, 25.05.2012.

³⁵ *El Mundo*, 28.05.2012, *Diario de Cádiz*, 29.05.2012.

³⁶ *El Mundo*, de 15.05.2009; *Panorama*, Diario gibraltareño on line, de 15.05.2009; *El Faro de Algeciras*, de 16.05.2009. Para el *Gibraltar Chronicle*, de 16.05.2009, «Although the presence of Spanish vessels is common in this area, this is believed to be the first time in recent history that the Spanish Navy has carried out an operational task within Gibraltar waters». Este incidente provocó una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluze, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 245, de 03.08.2009, p. 57; así como una pregunta parlamentaria al Gobierno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 247, de 13.08.2009, p. 195, y respuesta del Gobierno, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 271, de 14.10.2009, p. 213.

abandonarlas. Avisadas, las autoridades del puerto de Gibraltar notificaron al *Atalaya* que no tenía jurisdicción en la zona al encontrarse en las *British Gibraltar Territorial Waters* (GBTW). Finalmente, y ante la llegada de dos embarcaciones de la *Gibraltar Squadron*, la *Atalaya* abandonó la zona³⁷.

2. Incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño, legalmente reconocido

Una segunda modalidad de incidente sería aquel en el cual las autoridades españolas han entrado en territorio sobre el que Reino Unido tiene reconocida soberanía según el Tratado de Utrecht y, por tanto, sin ninguna reivindicación por parte de España. Hasta dos sucesos han sido registrados, siendo el primero de ellos de un gran calado mediático. Así, el 7 de diciembre de 2009, una patrullera de la Guardia Civil, al perseguir a una pequeña embarcación sospechosa, penetró en las aguas del puerto de la colonia de Gibraltar, desembarcando para continuar la persecución a pie en una zona residencial gibraltareña llamada *Harbour Views*. Al lugar llegaron miembros de la RGP, tras recibir el aviso de los residentes de la zona, y se procedió a la detención de los dos huidos, de nacionalidad española, y se solicitó a los miembros de la Guardia Civil que los acompañaran para prestar declaración, al haber entrado en territorio británico sin autorización. El incidente finalizó con unas disculpas oficiales del Ministro español de interior –recalcando la falta de intencionalidad política ni de otro tipo en el suceso³⁸–, la puesta en libertad de los guardias civiles dos horas después y la devolución de la embarcación y las armas al día siguiente³⁹. El segundo de los sucesos acaeció el 4 de agosto de 2010, cuando

³⁷ *Gibraltar Chronicle*, de 04.05.2011. La actuación de la *Atalaya* fue calificada posteriormente por el Senador J. Carracao, del PSOE, como un «error». Por su parte, el Delegado del Gobierno en Andalucía, L. G. Garrido, consideró que la *Atalaya* estaba realizando su trabajo en el marco de sus funciones habituales. Ver, Comunicado 35-2011 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 25.04.2011. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 05.05.2011, Government of Gibraltar, Press Release, n° 117/2011, de 26.04.2011, calificando el incidente de «inacceptable». El incidente provocó una acalorada discusión en la *House of Lords*, de 14.06.2011, donde se llegó a confirmar la soberanía británica de las aguas en torno a Gibraltar.

³⁸ Nota de Prensa del Ministerio del Interior, de 08.12.2009 y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 132, de 16.12.2009, pp. 46-47.

³⁹ *Europa Sur*, de 08.12.2009; *El Faro de Algeciras*, de 08.12.2009 y de 12.12.2009. Este incidente ya ha sido comentado en ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras: persecución en caliente y posibles soluciones»,

tres patrulleras de la RGP obstaculizaron una persecución realizada por una zodiac de la Guardia Civil en la zona de *Camp Bay*. Según la prensa gibraltareña, hubo notificación desde Algeciras a las autoridades del Peñón de que se estaba realizando una persecución en caliente, pero los agentes de la Benemérita se equivocaron al proseguir la persecución en una zona destinada al baño y donde no existía autorización⁴⁰.

3. Incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas

Una tercera modalidad de incidente, con carácter genérico, sería aquella que ha provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas. De este modo, el 17 de noviembre de 2009, una patrullera de la Guardia Civil descubrió cómo la *Gibraltar Squadron* hacía prácticas de tiro sobre una boya con los colores de la bandera española, a unas 7 millas de Punta Europa y en aguas consideradas como Alta Mar por Reino Unido, pero Mar Territorial por España⁴¹. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación llegó a convocar al Embajador británico para que diera explicaciones⁴².

Revista Española de Derecho Internacional, vol. LXIV, nº 2 (2012), pp. 292-296. E incluso provocó una interpelación del Eurodiputado G. Watson (ALDE) al Consejo, el 11.01.2010, y a la Comisión, el 13.01.2010. Ver, preguntas escritas E-6752/09 y E-6752/09, DO, C 10E, de 14.01.2011. El Consejo y la Comisión, en sus respuestas de 22.02.2010 y de 29.03.2010, respectivamente, han indicado que no fueron informados de los incidentes, y que las persecuciones transfronterizas están regulados en el Convenio de Aplicación de Schengen, en el Convenio *Nápoles II*, en el Manual de Cooperación Policial y en diversos acuerdos bilaterales.

⁴⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 06.08.2010. Ver, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 460, de 15.10.2010, p. 103, y la respuesta del Gobierno en, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 528, de 22.02.2011, p. 307.

⁴¹ De hecho, La nave británica, al ver acercarse a la patrullera española, lanzó advertencias por megafonía: «No pueden estar ustedes aquí, son aguas internacionales». Al parecer, se estaban realizando prácticas de tiro en el denominado objetivo número 1, que ha sido reconocido internacionalmente por la OTAN. Este tipo de objetivo tiene una marca roja con franjas amarillas, muy similar a la enseña nacional y que en opinión del Ministerio de Defensa británico, fue el motivo que ocasionó la confusión. Ver, *El Faro de Algeciras*, de 20.11.2009 y de 21.11.2009. Igualmente, *Europa Sur*, de 20.11.2009 y de 22.11.2009.

⁴² Nota de Prensa 76-2009, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 20.11.2009. Ver, el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A.P. Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 129, de 02.12.2009, pp. 2996-2997. Igualmente, el debate y respuesta del entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M. A. Moratinos en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 151, de 24.03.2010, pp. 12-13.

Reino Unido no tardó en pedir disculpas oficiales⁴³, pero exigió a España que no entrase en sus aguas⁴⁴. Igualmente, en 2009, pero el 9 de diciembre, la Guardia Civil de Algeciras, tras un aviso desde Madrid, verificó un balizamiento con boyas por parte de Gibraltar en la zona del Boquete de Levante, y con la clara intención de señalar sus aguas⁴⁵.

En 2010, el 9 de febrero, en la zona de Levante del Peñón, varias embarcaciones de la *Gibraltar Squadron*, que presuntamente realizaban ejercicios de tiro en aguas internacionales –Mar Territorial para España–, al ver acercarse a una embarcación de la Benemérita, llegaron a izar la bandera ‘U’ –que significa «va usted hacia el peligro», en el código internacional de señales–, y un gallardete de «peligro inminente»⁴⁶. El 16 de julio, se verificó que la *Gibraltar Squadron* había realizado prácticas de tiro en las aguas en torno a Gibraltar, lo que suponía una provocación para los marineros españoles al tratarse del Día del Carmen⁴⁷.

El 19 de julio de 2010, el entonces Ministro de Interior, Alfredo P. Rubalcaba, tuvo que negar que hubiera dado instrucciones a la Guardia Civil para que dejase de patrullar a menos de 1,5 millas del Peñón⁴⁸.

El 16 de septiembre de 2010, la *Gibraltar Squadron* mantuvo en el mar a cuatro inmigrantes irregulares, sin socorrerles, y esperó la llegada de la Guardia Civil a fin de que fueran éstos quienes se hicieran cargo⁴⁹.

El 18 de septiembre de 2010, y a fin de evitar un conflicto diplomático, y previo requerimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno de Gibraltar tuvo que disculparse ante el Gobierno español por la intervención «incorrecta» de dos agentes de la RGP en La Línea, al proceder al registro de una vivienda particular sin haber alertado a las autoridades españolas⁵⁰.

⁴³ *Gibraltar Chronicle*, de 21.11.2009.

⁴⁴ *Europa Sur*, de 22.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

⁴⁵ *El Mundo*, de 04.11.2010. El Diario gibraltareño on-line, *Panorama*, en su edición de 18.12.2009, calificó la zona balizada como «exclusion zone».

⁴⁶ *Gibraltar Chronicle*, de 24.02.2010.

⁴⁷ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

⁴⁸ *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010; *El Mundo*, de 18.07.2010 y de 19.07.2010; *Europa Sur*, de 20.07.2010. Esta posibilidad ya fue negada anteriormente por el entonces ministro de Fomento, J. BLANCO. *El Faro de Algeciras*, de 19.05.2010; *Europa Sur*, de 19.05.2010. La noticia también fue recogida semanas después por la prensa gibraltareña. Ver, *Gibraltar Chronicle*, de 20.09.2010.

⁴⁹ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

⁵⁰ *El Faro de Algeciras*, de 18.09.2010, de 19.09.2010, y de 20.09.2010; *Europa Sur*, de 19.09.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 18.09.2010. Ver, Comunicado 70-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 18.09.2010.

El 16 de octubre de 2010, el *Foreign Office* informó que no tenía previsto aumentar la dotación de la *Gibraltar Squadron*, como había solicitado el entonces Primer Ministro del Peñón, P. Caruana, a fin de hacer frente a la escalada de incidentes con la Guardia Civil española⁵¹.

El 19 de octubre de 2010, el Reino Unido solicitó a las autoridades españolas la retirada de unas boyas científicas colocadas en el entorno de las aguas de Gibraltar para el estudio de las corrientes marinas en la Bahía de Algeciras por parte de la Universidad de Cádiz. Según las autoridades españolas, no se pretendía en modo alguno delimitar la zona, y dos días después, el buque de la Armada española *Malaspina*, procedió a retirarlas una vez concluido el estudio, con la presencia de dos patrulleras de la *Gibraltar Squadron*⁵².

Finalmente, el 28 de marzo de 2011, el Ministerio de Defensa británico, a través de un buque de la *Gibraltar Squadron* tuvo que alertar a una patrullera de la Guardia Civil que se alejara al encontrarse a apenas 500 metros del submarino estadounidense *Los Angeles-Class USS Providence*, y que salía del puerto de Gibraltar⁵³.

4. Incidentes provocados por la detención de ciudadanos en las aguas en torno a Gibraltar

Dos incidentes se han producido dentro de esta categoría. El primero de ellos, el 27 de noviembre de 2009, cuando la RGP detuvo a un submarinista español a una milla de *Sandy Bay* —en la costa este del Peñón—, por una multa de tráfico. En efecto, la RGP tras detectar la presencia de dos submarinistas en la zona, les requirió la documentación, comprobando que sobre uno de ellos pesaba una orden de detención como consecuencia de un delito menor de tráfico, por el que no se presentó en las dependencias policiales en la fecha requerida. Finalmente se le retiraron los cargos y fue puesto en libertad tras recibir un apercibimiento. Hubo un intercambio de notas verbales entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los dos países a fin de aclarar los hechos⁵⁴.

⁵¹ *Gibraltar Chronicle*, de 16.10.2010.

⁵² *El Faro de Algeciras*, de 20.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 20.10.2010.

⁵³ *Gibraltar Chronicle*, de 29.03.2011 y de 14.04.2011. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluze, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 578, de 30.05.2011, p. 96.

⁵⁴ *El Faro de Algeciras*, de 28.11.2009; *Europa Sur*, de 28.11.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 28.11.2009 y de 01.12.2009. Igualmente, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del

El segundo, el 27 de julio de 2012, cuando una patrullera de la Guardia Civil –la *Río Ceden*– detuvo un pesquero gibraltareño en aguas en torno a Gibraltar, por pescar de forma ilegal atún rojo. Los detenidos fueron llevados a Algeciras, y supuestamente la embarcación de la Benemérita no usó las luces de navegación para realizar la operación. Poco después, los detenidos fueron puestos en libertad sin cargos y tras pagar una sanción administrativa. La reacción de Londres llegó del Secretario de Estado británico para Europa, David Lidington, quien calificó la acción de «vergonzosa», «intolerable» e «ilegal», así como contraria al Derecho Internacional. La Guardia Civil, por su parte, explicó que la actuación fue simplemente «como si se hubiera puesto una sanción de tráfico». Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, declaró que la intervención «en aguas españolas fue correcta» y que la Benemérita cumplió su misión al atajar una actividad ilegal de pesca. Se produjo un intercambio de notas verbales para aclarar los hechos⁵⁵.

III. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBALTAREÑAS

A pesar de este incremento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en los últimos años, debemos destacar que se ha mantenido de forma paralela una cooperación policial efectiva, fundamentalmente en la lucha contra el tráfico de drogas. Así, dicha cooperación la podemos basar en el Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989⁵⁶,

Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 338, de 18.02.2010, p. 259, y respuesta del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 447, de 23.09.2010, p. 485. Ver, el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A.P. Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, n° 61, de 01.12.2009, pp. 2996-2997.

⁵⁵ *Europa Sur*, de 23.07.2012; *El Faro de Algeciras*, de 23.07.2012; *El País*, de 23.07.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 24.07.2012, 25.07.2012 y 30.07.2012. Cabe destacar que Gibraltar consideró el incidente como ajeno al conflicto pesquero, y en violación grave de su soberanía; para Londres, el incidente sí estaba en relación con el conflicto de los pescadores. Ver, Government of Gibraltar, Press Release n° 466/2012, de 23.07.2012; Foreign Office Press Release, de 22.07.2012.

⁵⁶ Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de 26.06.1989, *B.O.E.*, n° 299, de 14.12.1990. Igualmente, de interés, Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, *DO*, L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

aplicable a Gibraltar⁵⁷. El mismo, que puede ser considerado como un Acuerdo Marco, se limita a prever la cooperación mediante el intercambio de información y el fomento de la colaboración en el ámbito de la asistencia preventiva, el tratamiento y rehabilitación, entre los cuerpos y fuerzas de seguridad. Igualmente se recoge el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales sobre incautación de sustancias. De cualquier modo, se prevé la posibilidad de denegar la ayuda si la petición de uno de los Estados parte puede afectar a la soberanía, seguridad, intereses nacionales u otros intereses esenciales, entre otros motivos.

Concretamente, la actual cooperación operativa entre las autoridades españolas y británicas en las aguas en torno a Gibraltar, se basa en un acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y con base en el artículo 39.4 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990⁵⁸. En esa fecha, los Gobiernos de España y Reino Unido alcanzaron un Acuerdo sobre el régimen relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la Unión Europea y de la entonces Comunidad Europea, y en relación con las comunicaciones oficiales y la transmisión de decisiones entre las autoridades de Gibraltar, incluidas las autoridades judiciales, y las de los Estados miembros de la Unión Europea (con excepción del Reino Unido). En concreto, el Acuerdo recoge la creación de una autoridad de enlace con sede en el Reino Unido para todo lo relativo a la cooperación con las autoridades españolas. Como consecuencia del Acuerdo, cualquier colaboración entre España y Gibraltar deberá realizarse a través de las autoridades británicas⁵⁹. Y como anexo a este Acuerdo, se recoge un acuerdo técnico de cooperación policial entre la RGP, por un lado, y la Policía Nacional y la Guardia Civil, por otro. El mismo, que expresamente indica que no afectará a las posiciones respectivas de los dos Estados sobre el contencioso, abarca la cooperación en la prevención

⁵⁷ Canje de Notas de 3 de abril de 1991 con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para extender a Gibraltar el Tratado bilateral de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y el Uso Indebido de Drogas de 26 de junio de 1989, *B.O.E.*, n° 78, de 31.03.1992.

⁵⁸ Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes), y Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990, *DO*, L 239, de 22.09.2000 (*B.O.E.*, n° 81 de 05.04.1994 y n° 85 de 09.04.1994).

⁵⁹ El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19.04.2000. Igualmente, en A. DEL VALLE, I. GONZÁLEZ (eds.), *Gibraltar, 300 años...*, *cit.*, pp. 473-477. Sobre la aplicación del Acuerdo en materia de cooperación judicial civil, ver, CHECA MARTÍNEZ, M., «El régimen de cooperación judicial civil internacional con Gibraltar: fin de una controversia», en A. DEL VALLE, I. GONZÁLEZ (eds.), *Gibraltar, 300 años...*, *cit.*, pp. 353-360, en pp. 357-360.

y la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas de delincuencia en la región, organizadas o no, incluidos el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos contra menores, el tráfico ilegal de armas, drogas y bienes, los delitos medioambientales, la corrupción, el blanqueo de dinero y el fraude. Para ello, se establece el compromiso de facilitar el intercambio de información en tres niveles claramente identificados⁶⁰: en el primer nivel, tendríamos una comunicación constante, fluida y directa entre el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras y el Comisario de la RGP; un segundo nivel constituido por un Oficial de enlace para el intercambio de información en ambos sentidos. El flujo de información se realiza con el *Gibraltar Co-ordinating Center for Criminal Intelligence and Drugs*; el tercer nivel lo constituye la comunicación entre el Centro Operativo de Servicios de la Guardia Civil y el Centro de Comunicación de la RGP. De cualquier modo, y dada la casuística de las actuaciones, es habitual el intercambio de información mediante contacto directo entre los diferentes Mandos de las Unidades competentes en la actuación. Y en la mayoría de los casos, acudiendo a la figura de la persecución en caliente para justificar el intercambio de dichas comunicaciones.

Con base, entonces, en este acuerdo técnico de cooperación policial, se han documentado una serie de actuaciones conjuntas desde 2009, y en paralelo al surgimiento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España y Reino Unido. En la mayoría de los casos, además, estas operaciones conjuntas se han desarrollado en ejecución del principio de *persecución en caliente*, permitiendo de este modo continuar las actuaciones en las aguas en torno a Gibraltar. Estas operaciones, por orden cronológico, serían las siguientes:

La primera operación tuvo lugar el 23 de enero de 2009, entre la RGP y la Guardia Civil, en aguas en torno al Peñón, y que acabó con la detención de cinco personas⁶¹. El 26 de noviembre del mismo año, se produjo una ac-

⁶⁰ Sobre los niveles de cooperación, ver, respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UpD R.Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 618, de 02.08.2011, pp. 135-136. Igualmente, respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta del diputado A. Garzón (GIP) sobre el robustecimiento de la lucha contra la criminalidad organizada en la Costa del Sol (Málaga), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 78, de 19.04.2012, pp. 323-324.

⁶¹ *Gibraltar Chronicle*, de 23.01.2009.

ción totalmente excepcional según la prensa gibraltareña. Una patrullera de la Guardia Civil interceptó un barco sospechoso en aguas españolas cerca de la playa linense de La Atunera, y procedió de forma inmediata a avisar a la RGP⁶². Finalmente, el 10 de diciembre, en la zona de *Sandy Bay*, una nueva operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil, acabó con la detención de un sospechoso de narcotráfico⁶³.

En 2010, el 7 de febrero, en una persecución iniciada por el SVA se informó a la RGP cuando el perseguido entró en la zona del puerto de Gibraltar, aguas jurisdiccionales británicas. Finalmente, fue la RGP quien procedió a la detención⁶⁴. El 9 de abril, en la zona del Mar de Levante, la Guardia Civil detectó una embarcación sospechosa con tres tripulantes y en coordinación con la RGP y con la participación de un helicóptero de Salvamento Marítimo *Helimer*. Los sospechosos fueron detenidos y llevados a territorio español, mientras que la embarcación y la droga fueron requisadas por la RGP⁶⁵. El 12 de junio, y según la prensa gibraltareña, en una persecución por parte de la Guardia Civil sobre una moto acuática sospechosa, al adentrarse en aguas en torno al Peñón, se informó de ello a la RGP, dando a entender que se estaba produciendo una persecución en caliente. Finalmente, tanto la Guardia Civil como la moto regresaron a aguas españolas⁶⁶. El 22 de julio, el ministro principal de Gibraltar, P. Caruana, aseguró en rueda de prensa tras la polémica suscitada por posibles incidentes de patrulleros de la Guardia Civil en aguas cercanas al Peñón, que «hay cooperación policial»⁶⁷. El 7 de septiembre, y de forma excepcional, la persecución en caliente se realizó en aguas españolas,

⁶² Según el *Gibraltar Chronicle*, de 27.11.2009: «The Guardia Civil would not ordinarily advise the RGP of a routine ‘innocent passage’ through Gibraltar waters, but this time the situation was unusual. The courtesy call aimed to diffuse any concerns before they arose. Under normal circumstances this behind-the-scenes contact would be regarded as unremarkable. But against the background of persistent controversy over Gibraltar’s territorial waters, it offers a rare insight into daily realities at sea. ‘Our operational relations with the Guardia Civil remain very good’, an RGP spokesman said. It is standard, for example, for the Guardia Civil to contact the RGP when its vessels are engaged in a hot pursuit of suspected smugglers in waters close to the Rock, and vice versa».

⁶³ *El Faro de Algeciras*, de 11.12.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 12.12.2009.

⁶⁴ *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010.

⁶⁵ *El Faro de Algeciras*, de 09.04.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.04.2010. Según este último, «They gave us prior warning of what they were doing, an RGP spokesman said».

⁶⁶ *Europa Sur*, de 15.06.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 16.06.2010.

⁶⁷ *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010.

con previo aviso por parte de la RGP, y siendo coordinada la operación por la Guardia Civil⁶⁸.

Ha sido el 2011, en su último trimestre, el periodo con un mayor número de actuaciones conjuntas recogidas por los medios de comunicación. El 13 de septiembre, se detuvo a tres personas en la zona de *Eastern Beach*, tras una persecución por parte de la Guardia Civil, la cual informó de la misma a la RGP, actuando de forma coordinada en todo momento⁶⁹. El 27 del mismo mes, nueva operación en la que participaron unidades de la Guardia Civil, el SVA, la RGP y la *Gibraltar Squadron*. Se rescató a un inmigrante irregular que había saltado al mar desde una embarcación en la zona este de la Roca, para evitar ser detenido⁷⁰. El 8 de noviembre, operación en aguas españolas –en la zona de Puerto Chico y dentro de la Bahía de Algeciras–, y en donde tres miembros de la RGP resultaron heridos tras colisionar con la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil, en una persecución conjunta. Los heridos fueron trasladados al hospital Punta de Europa de Algeciras y al hospital de la Línea antes de ser trasladados al *St. Bernard's Hospital* de Gibraltar. La persecución se inició en aguas en torno al Peñón cuando la Guardia Civil avisó a la RGP de una embarcación sospechosa⁷¹. El 19 de noviembre, nueva operación de la Guardia Civil y la RGP con la detención de tres sospechosos españoles en aguas en disputa⁷². El 26 del mismo mes, operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP que culminó con la detención de tres personas por tráfico de drogas. La persecución comenzó en aguas españolas, y la Guardia Civil avisó a la RGP en cuanto la lancha perseguida se acercó al Peñón. La RGP procedió a la detención, recuperando la Guardia Civil una parte de la droga⁷³. Finalmente, el 19 de diciembre, la RGP procedió a rescatar a cuatro inmigrantes irregulares subsaharianos, a unas 2 millas marinas al este de Punta Europa. La Guardia Civil contactó para ofrecer asistencia debido al mal estado del mar.

⁶⁸ *Europa Sur*, de 07.09.2010. Según el *Gibraltar Chronicle*, de 06.09.2010: «... In a statement, the Guardia Civil said the RGP had alerted it to the chase 'as part of the relationship of cooperation that exists between both police organisations'». Ver, igualmente, *Panorama*, de 07.09.2010.

⁶⁹ *Europa Sur*, de 15.09.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 15.09.2011.

⁷⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 28.09.2011.

⁷¹ *Panorama*, de 08.11.2011; *El Faro de Algeciras*, de 09.11.2011; *Europa Sur*, de 09.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 09.11.2011.

⁷² *Europa Sur*, de 22.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 22.11.2011.

⁷³ *Europa Sur*, de 27.11.2011

Finalmente, los inmigrantes fueron llevados a tierra por una embarcación de la Benemérita⁷⁴.

En 2012, se han seguido con las operaciones conjuntas. Así, el 4 de febrero, se han detenido a cuatro personas tras una persecución por parte de la RGP en la cara este del Peñón, y en colaboración con la Guardia Civil⁷⁵. El 23 de febrero, hubo tres arrestados tras una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP, cerca de Punta Europa. La persecución fue iniciada por la RGP, siendo posteriormente informada la Guardia Civil, una vez alcanzada las aguas españolas. Los detenidos fueron llevados finalmente al puerto gibraltareño, mientras que la embarcación fue remolcada por el SVA⁷⁶. Y el 6 de octubre, todavía caliente el conflicto pesquero, se produjo una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP en la zona de *Camp Bay* que acabó con la detención de 3 personas por tráfico de drogas⁷⁷.

Frente a todos estos hechos, surgen una serie de cuestiones de interés:

En primer lugar, la aplicación del régimen de la *Persecución en Caliente* (*Hot Pursuit*) de acuerdo con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En efecto, conviene determinar los requisitos de la misma, para el caso concreto de las aguas en torno al Peñón, y para verificar no solamente la aplicación correcta de dicha figura, sino igualmente la coherencia de la postura de España sobre la cuestión.

En segundo lugar, se observa necesario establecer una estructura adecuada de cooperación, máxime cuando las contadas ocasiones de cooperación conjunta se han realizado de forma *ad hoc*, basado en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y actuando en régimen de persecución en caliente de difícil aplicación para el caso. La posibilidad de ubicar esta estructura en el ámbito de los Convenios Schengen, en paralelo a los acuerdos bilaterales firmados ya con Portugal y Francia, se antoja problemático por la situación de Reino Unido, y por ende de Gibraltar, en el acervo Schengen. Es por ello que la existencia del Foro de Diálogo, y dentro de su margen de actuación, pudiera facilitar finalmente protocolos adecuados para evitar nuevos incidentes en la zona y mejorar la lucha contra el tráfico ilícito, más allá de cualquier reivindicación de soberanía. Estos protocolos podrían

⁷⁴ *Gibraltar Chronicle*, de 21.12.2011.

⁷⁵ *Gibraltar Chronicle*, de 04.02.2012.

⁷⁶ *Europa Sur*, de 25.02.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 25.02.2012.

⁷⁷ *Gibraltar Chronicle*, de 09.10.2012.

ir enmarcados, finalmente, en un acuerdo práctico sobre las aguas, evitando, de este modo, un nuevo conflicto en materia de pesca.

IV. LAS OPCIONES PREVISTAS EN EL CONVENIO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR: LA PERSECUCIÓN EN CALIENTE (*HOT PURSUIT*) Y SUS DIFICULTADES EN LA PRÁCTICA

En la mayor parte de los casos recogidos en el apartado anterior y que han provocado incidentes, se ha recurrido a la figura de la *Persecución en Caliente* (*Hot Pursuit*), y su incumplimiento, para justificar, por parte de las autoridades gibraltareñas, la expulsión de las aguas en torno a Gibraltar por falta de autorización.

De acuerdo con el Derecho del Mar, todo Estado es soberano para perseguir y castigar las infracciones cometidas por un buque que se encuentre en sus Aguas Interiores o en el Mar Territorial. Dado que esta posibilidad no existe en el caso de encontrarse el buque extranjero infractor en Alta Mar –a consecuencia del principio de la *Ley del Pabellón*–, puede ocurrir que, tras cometer la infracción, el buque busque el Alta Mar para alcanzar la inmunidad de que goza según el Derecho Internacional. Para evitar esta situación, la Costumbre Internacional, recogida en el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en su artículo 111, y en el Convenio de Ginebra sobre el Alta Mar (artículo 23), contempla la figura de la *Persecución en Caliente*, considerada una limitación a la libertad de navegación. En efecto, esta figura conllevaría una continuación de la jurisdicción del Estado ribereño, más allá de sus fronteras reconocidas, y a fin de ejercer eficazmente la jurisdicción territorial⁷⁸.

De acuerdo con el Derecho del Mar y la jurisprudencia del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar en su Sentencia *Saiga*, de 1 de julio de

⁷⁸ Sobre la persecución en caliente, junto al ya clásico POULANTZAS, N., *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1969, podemos citar, ALLEN, C. H., «Doctrine of Hot Pursuit: A Functional Interpretation Adaptable to Emerging Maritime Law Enforcement Technologies and Practices», *Ocean Development and International Law*, vol. 20 (1989), pp. 309-341; MESSEGUER SÁNCHEZ, J.L., «El Derecho de persecución en Alta Mar: ¿derecho del Estado ribereño? o excepción de la libertad de los mares?», *Revista Española de Derecho Militar*, n° 77 (2001), pp. 591-605; O'CONNELL, D. P., *The International Law of the Sea, Volume II*, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 1075-1093; REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit Onto the High Seas: Annotations to Article 111 of the Law of the Sea Convention», *Virginia Journal of International Law*, vol. 33 (1993), pp. 557-589.

1999, la Persecución en Caliente está sujeta a una serie de condiciones que son, en todo caso, cumulativas⁷⁹:

1. Existencia de «motivos fundados» para creer, por parte de las autoridades del Estado ribereño, que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de dicho Estado. En caso contrario, y si hay algún tipo de detención, cabrá el resarcimiento de daños y perjuicios.
2. El Derecho Internacional reconoce que la infracción podrá haberse cometido tanto en Aguas Interiores y Mar Territorial, donde el Estado ribereño posee plena soberanía, como en la Zona Contigua, Aguas Archipelágicas, Zona Económica Exclusiva o en la Plataforma Continental⁸⁰. En las aguas en torno a Gibraltar, nos encontramos con las *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW), que serían formalmente Mar Territorial británico, y más allá Alta Mar, en la zona de levante (3 millas) y en la zona sur del Estrecho (3 millas); y Aguas Interiores, en la zona de poniente, en el interior de la Bahía (1,5 millas), y más allá Mar Territorial español.
3. La persecución deberá comenzar mientras el buque o una de sus embarcaciones –la denominada *presencia constructiva*– se halle en una zona bajo soberanía o jurisdicción del Estado ribereño de las indicadas anteriormente.
4. El Derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del Gobierno y autorizados a tal fin. En este último supuesto localizaremos a la Guardia Civil.
5. La persecución no podrá comenzar mientras no se haya emitido una señal visual o auditiva, de acuerdo con el Código Internacional de Se-

⁷⁹ Ver, Sentencia del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar, de 1 de julio de 1999, As. *Saiga (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, par. 139-152. Sobre dicha Sentencia, puede verse, MAHINGA, J.-G., «Les affaires du M/V Saiga devant le Tribunal du Droit de la Mer», *Revue Generale de Droit International Public*, n° 3 (2000), pp. 69 y ss. Sobre los requisitos de la persecución en caliente, ver, junto a la bibliografía citada en la nota anterior, DUPUY, R.-J., VIGNES, D. (ed.), *A Handbook of the Law of the Sea*, vol. 2, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 856-862.

⁸⁰ La posibilidad de la persecución en caliente iniciada en la Zona Contigua, tiene su origen en el asunto *I'm Alone* de 1935 entre Estados Unidos y Canadá. Ver, REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, p. 573.

- ñales, y realizada desde una distancia que permita al buque extranjero verla u oírla. En este requisito, se debe tener en cuenta las formas de comunicación derivadas de las nuevas tecnologías⁸¹.
6. La persecución deberá ser continua y sin interrupción. En el caso de la Bahía de Algeciras y su entorno, este requisito estaría garantizado al encontrarnos en una zona muy limitada geográficamente, además de hacerse uso de embarcaciones de gran potencia.
 7. La persecución cesará en el momento en el cual el buque perseguido entre en el Mar Territorial de su Estado de pabellón o en el de un tercer Estado⁸², y salvo *acuerdo en contrario*⁸³.
 8. Finalmente, la persecución debe permitir arrestar a la nave perseguida⁸⁴ y escoltarla a un puerto del Estado ribereño⁸⁵.

Conviene ahora determinar si procede la aplicación del principio de Persecución en Caliente, *stricto sensu*, en la Bahía de Algeciras, y si de ello se derivaría algún tipo de consecuencia jurídica; máxime cuando estamos ante controversias territoriales entre dos Estados soberanos. Esto es, si la aplicación en el caso aquí analizado de la Persecución en Caliente, y su reconocimiento tanto por España como por Reino Unido, implicaría un reconocimiento tácito de aguas jurisdiccionales pertenecientes a alguno de los dos Estados.

Concretamente, en la mayor parte de los casos donde se han producido incidentes con la consiguiente expulsión –o invitación a salir de las aguas en

⁸¹ Ver, ALLEN, C. H., «Doctrine of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, p. 319.

⁸² REULAND, analiza la posibilidad de *retomar* la persecución si el buque perseguido vuelve a Alta Mar, pero, además de no considerarlo al poder afectar a la Ley del Pabellón y a la propia continuidad de la persecución, reconoce que es una cuestión no pacífica en la doctrina. Ver, REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 579-581.

⁸³ Nos referimos a acuerdos con terceros Estados para permitir la continuación de la persecución en sus aguas jurisdiccionales. ALLEN, C.H., «Doctrine of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, p. 320; O'CONNELL, D.P. *The International Law of the Sea...*, *cit.*, p. 1090; REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 577-579. La cursiva es nuestra.

⁸⁴ Sobre la posibilidad del uso de la fuerza, ver, ALLEN, C.H., «Doctrine of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, p. 320; LIROLA DELGADO, M^a I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar. Cooperación internacional y práctica estatal», *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XII (1996), pp. 523-576, en p. 544; REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, p. 585.

⁸⁵ En este caso, REULAND, observa la posibilidad de que el tercer Estado ribereño, donde ha entrado el buque perseguido y procedente de Alta Mar, retome la jurisdicción, si no existe acuerdo expreso, al considerar que la navegación de dicho buque no es inocente. Ver, REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 577-579.

torno a Gibraltar–, de embarcaciones de la Guardia Civil, la persecución se originó en aguas jurisdiccionales españolas, prolongándose por su Mar Territorial hasta entrar en las aguas en litigio⁸⁶. Para el caso de que las autoridades españolas informen y soliciten autorización para entrar y continuar la persecución en dichas aguas, se está reconociendo algo contrario a lo que se defiende política y públicamente: la existencia de aguas bajo jurisdicción británica en torno a Gibraltar. Con la finalidad de salvar esta situación, podríamos crear una ficción por la cual deslindaríamos los supuestos de cooperación policial transfronteriza, y más allá de cualquier reivindicación soberana, a fin de lograr un espacio marítimo libre de ilícitos. Pero, en cualquier caso, la situación reincide en la incoherencia de la práctica española, y por la cual se defiende la inexistencia de cesión de jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar, pero posteriormente los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actúan como si realmente Reino Unido –a través de las autoridades gibraltareñas– tuvieran dicha jurisdicción. Con todo, deberíamos rechazar, si bien para el caso concreto, la argumentación del régimen de la persecución en caliente, a la hora de solicitar la autorización de las autoridades gibraltareñas para entrar en las aguas en torno a Gibraltar, acudiendo más necesariamente a una estructura de cooperación transfronteriza y en la consecución de intereses comunes.

Dado, por tanto, la imposibilidad de aplicación del régimen de la Persecución en Caliente *stricto sensu*, conviene vislumbrar otras opciones de actuación conjunta en materia policial entre las autoridades españolas y británicas. Para ello, podrían plantearse dos posibilidades: la primera de ellas sería una cooperación en el marco de Schengen, si bien ya adelantamos que ello conllevaría una importante problemática debido al régimen especial de participación de Reino Unido, y por ende de Gibraltar, en el acervo Schengen; la segunda posibilidad implicaría una cooperación *ad hoc* y acordada en el seno del Foro tripartito de Diálogo, de tal forma que se constituyera un protocolo de actuación conjunta, más allá de cualquier reclamación de soberanía, y para hacer frente a los tráficoes ilegales de manera eficaz.

⁸⁶ Otra cuestión es que la persecución se haya continuado en aguas jurisdiccionales británicas, y reconocidas como tales por España, esto es –de acuerdo con el Tratado de Utrecht–, las aguas del antiguo puerto de Gibraltar. Tales han sido los casos de los incidentes acaecidos el 7 de diciembre de 2009 y el 4 de agosto de 2010. *Vid.* ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras...», *loc. cit.*

V. LAS OPCIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO

1. *La cooperación en el espacio Schengen y su aplicación a Gibraltar*

A. La persecución en caliente en el Convenio de Aplicación Schengen

En el marco del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE⁸⁷, uno de los elementos operativos más interesantes, ha sido, sin duda, la voluntad de los Estados miembros por promocionar los instrumentos de cooperación policial transfronteriza. Ello se ha traducido, entre otros, en forma de comisarías comunes⁸⁸ y centros de cooperación policial y aduanera en las fronteras interiores⁸⁹.

En situaciones como la de la Bahía de Algeciras, donde se encuentra una de las rutas más importantes del tráfico de estupefacientes hacia Europa, la necesidad de una cooperación policial se antoja, cuanto menos, esencial. Es por ello que los continuos incidentes y desacuerdos entre las autoridades españolas y británicas, y la falta de un acuerdo bilateral que recoja protocolos de actua-

⁸⁷ Sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puede consultarse, DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 3 (1998), pp. 41-78; «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (I)», Cap. 4, y «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (II)», Cap. 5 de M. LÓPEZ ESCUDERO, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coords.), *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, respectivamente pp. 41-50 y 51-63; «Las Fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 12 (2002), pp. 299-341; «El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en J. LIÑÁN NOGUERAS (dir.), C. LÓPEZ-JURADO (coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 161-180; «Control de fronteras y Unión Europea», en A. REMIRO BROTONS, C. MARTÍNEZ CAPDEVILA (eds.), *Movimientos migratorios y Derecho. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 67-81; «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.

⁸⁸ Ver Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, *B.O.E.*, n° 175, de 20.07.1996, y n° 80 de 03.04.1997; Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre la creación de comisarías comunes en frontera, *B.O.E.*, n° 231, de 26.09.1998. Con terceros países, podemos citar el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho «ad referendum» en Madrid, el 16.11.2010, *B.O.E.*, n° 116, de 15.05.2012.

⁸⁹ En el caso de Francia, ver, Convenio de Cooperación Transfronteriza en Materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, *B.O.E.*, n° 224, de 18.09.2003.

ción de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, está favoreciendo la situación de inseguridad en toda la zona del Estrecho.

Como una primera opción, y en el marco de los Convenios de Schengen, se recoge la posibilidad de un mecanismo de persecución en caliente, que busca concretamente asegurar la realización de las operaciones policiales, en persecuciones transfronterizas, pero, y es aquí lo esencial, sin entrar a discutir sobre la jurisdicción territorial. Concretamente, en el Convenio de Aplicación de Schengen, en su artículo 41⁹⁰, prevé una suerte de persecución en caliente –únicamente terrestre–, entre los Estados partes, sobre una listado de delitos recogidos en el mismo artículo⁹¹ o bien las infracciones que puedan dar lugar a la extradición entre los Estados implicados⁹². Lo interesante de la regulación

⁹⁰ Sobre el régimen jurídico contenido en el art. 41, ver, APRELL LASAGABASTER, C., «La cooperación policial en la Unión Europea: el acuerdo de Schengen versus Europol», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 41 (1996), pp. 253-266; CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, pp. 86-91; DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit in the EU», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, n° 16 (2008), pp. 171-207; URTIZBEREA SEIN, I., «Cooperación policial y Derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 1 (1997), pp. 287-305. Ver, igualmente, Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook, de 12.12.2003, pp. 28-74, y su actualización en, Council Doc, 10694/07, Police Cooperation Handbook, de 11.07.2007, pp. 12-14.

⁹¹ Se incluye los siguientes delitos: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos, y delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves.

⁹² Es interesante, observar que la Orden de Detención Europea (Decisión marco 2002/584/JAI, DO, L 190, de 18.07.2002), aparte de eliminar la extradición entre los Estados miembros, incluye en su listado todas las infracciones recogidas en el artículo 41 del Convenio de Aplicación de Schengen. Así, las infracciones recogidas en el artículo 2.2 de la Decisión marco serían: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas, con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, también la del euro, delitos de alta tecnología, en particular el informático, delitos contra el medio ambiente, comprendiendo el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y a la residencia en situación ilegal, homicidio voluntario y agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y de tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, en particular de antigüedades y de obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de los derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios

recogida en este artículo, deriva del hecho de la no necesidad de contar con la previa autorización del Estado donde se desarrolla la persecución para el caso, siempre que exista una especial urgencia y al no haber podido ser advertidas previamente de la entrada, o cuando las autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución. Esto es muy interesante para el caso de la Bahía de Algeciras y zona del Estrecho, dada la rapidez con que se producen las persecuciones marítimas y el escaso espacio marino en disputa: recordemos, milla y media en la zona de poniente y tres millas en la zona de levante y al sur del Peñón. De cualquier modo, y según el artículo 41 del Convenio de Aplicación, cuando se produce el cruce de fronteras, deberá notificarse a las autoridades competentes, cesando la misma cuando estas así lo reclamen. Además, los agentes que realizan la persecución no tendrán la competencia de interrogar, pero sí de detener hasta la llegada de las autoridades del Estado, pudiendo hacer uso de las armas únicamente en caso de legítima defensa⁹³. Finalmente, a nivel bilateral, los Estados parte podrán ampliar el ámbito de aplicación y adoptar disposiciones adicionales (apartados 4 y 5 del artículo 39 del Convenio de Aplicación).

La persecución podrá ejercerse según dos modalidades a elección del Estado: a) en una zona o durante un período que empezará a contar a partir del cruce de la frontera, debiendo definirse éstos en una declaración adoptada en el momento de la firma del Convenio; b) sin límites de espacio ni de tiempo.

Siguiendo estos parámetros, y en el caso español, se han alcanzado acuerdos en la materia con Francia y Portugal, siempre en la persecución *terrestre*. Así, respecto a Francia, España ha adoptado una Declaración por la que se prevé la persecución en caliente durante diez kilómetros en el territorio del

de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y de otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o de sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos propios de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y de buques y sabotaje. El Consejo, incluso, podrá ampliar el listado a través de la unanimidad.

Sobre la orden de detención europea, puede consultarse, FONSECA MORILLO, F., «La orden de detención y entrega europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 14 (2003), pp. 69-95; IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «La jurisprudencia constitucional comparada sobre la orden europea de detención y entrega, y la naturaleza jurídica de los actos del Tercer Pilar», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 35 (2010), pp. 169-192; NIETO MARTÍN, A., ARROYO ZAPATERO, L. A. (coord.), *La orden de detención y entrega europea*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006.

⁹³ Sobre el uso de la fuerza, ver, DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 187-188.

otro Estado, y únicamente para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el artículo 41. Sobre Portugal, la correspondiente Declaración hace referencia a una persecución de hasta cincuenta kilómetros, o bien durante un máximo de dos horas, y siempre para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el mismo artículo 41⁹⁴.

Si bien es cierto que esta normativa Schengen está limitada al acuerdo interestatal para una persecución terrestre, existen otros modelos en la práctica mucho más cercanos al que nos podría interesar, y ello por cuanto que no establecen límites temporales ni espaciales, permitiendo, en algunos casos, una persecución por tierra, mar y aire⁹⁵. En primer lugar, podemos citar el Acuerdo que tiene Reino Unido con Estados Unidos, de noviembre de 1981, en el que el primero acepta de forma unilateral la persecución en caliente en sus aguas jurisdiccionales, por parte de autoridades americanas y en el marco de la lucha contra las drogas⁹⁶. Entre Estados europeos, Francia dispone de varios convenios con Bélgica, Luxemburgo y Alemania, en el que se les permite recíprocamente un derecho de persecución sin límite en tiempo y espacio⁹⁷. Por su parte, el Benelux tiene firmado un Convenio sobre intervención policial transfronteriza de 2004, que recoge más infracciones que Schengen, y permite la persecución en caliente por tierra, mar y aire y sin limitaciones respecto a la detención⁹⁸.

En el ámbito de la UE, el Convenio sobre asistencia mutua y cooperación entre las administraciones de aduanas de 1997 (*Convenio Nápoles II*)⁹⁹ prevé la

⁹⁴ Ver, Declaraciones en el momento de la ratificación del Convenio de Aplicación Schengen, de 1990, *B.O.E.*, n° 81, de 05.04.1994.

⁹⁵ Ver, para todos, DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 173 y ss.

⁹⁶ Acuerdo para facilitar la interdicción por los Estados Unidos de buques de Gran Bretaña sospechosos de tráfico de drogas, firmado en Londres el 13.11.1981. La aplicación de este Acuerdo se limita, en cualquier caso, a las denominadas «British Caribbean dependencies». Ver, LIROLA DELGADO, M^a I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar...», *loc. cit.*, pp. 549-552.

⁹⁷ Un listado de acuerdos bilaterales y multilaterales con base en el art. 39, apartados 4 y 5, del Convenio de Aplicación Schengen, en, Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook..., *cit.*, pp. 106-112.

⁹⁸ Acuerdo entre el Reino de Bélgica, Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo relativo a la intervención policial transfronteriza, de 08.06.2004.

⁹⁹ Acto del Consejo, de 18.12.1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, *DO*, C 24, de 23.01.1998. Ver, igualmente, Informe explicativo sobre el Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Texto aprobado por el Consejo el 28.05.1998), *DO*, C 189, de 17.06.1998.

persecución en caliente por tierra, mar y aire (artículo 20) para los delitos recogidos en el artículo 19.1 de dicho Convenio y que se refieren, en su práctica totalidad, al tráfico ilícito de sustancias y productos. No obstante, el artículo 20.6 prevé una cláusula *opting out*, a través de una Declaración en el momento de la ratificación, y a la que está suscrita Reino Unido. Por otra parte, la propia Comisión Europea presentó una propuesta para mejorar la cooperación policial y que modificaba el Convenio de Aplicación de Schengen¹⁰⁰. La misma, no obstante, se limitaba a la persecución por vía terrestre y respetaba, en todo caso, el estatuto de Reino Unido en el acervo Schengen. La propuesta no tuvo el éxito esperado, siendo la última versión de abril de 2006, y retirada finalmente en marzo de 2009¹⁰¹.

B. La situación de Reino Unido y Gibraltar en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Convendría entonces analizar las opciones de colaboración con Reino Unido –y por ende, con Gibraltar– en materia policial y en el seno del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, recogido actualmente en el Título V de la tercera parte del TFUE. Y ello a fin de determinar las posibilidades de encuadrar los protocolos de actuación en este ámbito. Y aquí nos encontramos con una situación problemática que coloca un primer obstáculo a nuestra propuesta, ya que Reino Unido dispone de un estatuto específico en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹⁰².

En efecto, si bien este estatuto particular se prevé desde la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con ocasión del Tratado de Ámster-

¹⁰⁰ Doc. COM (317) 2005, Propuesta de Decisión del Consejo, relativa a la mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros de la Unión Europea, en especial en las fronteras interiores, y por la que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 18.07.2005 (DO, C 49, de 28.02.2006).

¹⁰¹ La última versión en Council Doc. 7730/1/06, de 06.04.2006. La referencia de la retirada en, DO, C 71, de 25.03.2009.

¹⁰² Sobre la posición de Reino Unido en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ver, en general, FAHEY, E., «Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In after the Treaty of Lisbon», *Common Market Law Review*, n° 47 (2010), pp. 673-707; FLETCHER, M., «Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'In' and 'Outs'», *European Constitutional Law Review*, n° 5 (2009), pp. 71-98. Igualmente, CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., *La cooperación policial en la Unión Europea...*, cit., pp. 48-54.

dam en 1997, en el actual Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mantiene la cláusula *opting out* para las medidas relativas a controles en fronteras, asilo e inmigración, y cooperación judicial en materia civil, a las que se añaden, por la desaparición del Tercer Pilar y su integración en el TFUE, la cooperación policial y judicial en el ámbito penal. Por otro lado, en este mismo Protocolo nº 21, se introduce un nuevo artículo 4 *bis* de acuerdo al cual las disposiciones del Protocolo también se aplicarían a las medidas modificativas de otra medida anterior del Título V de la tercera parte del TFUE. Otra novedad la encontramos en el Protocolo nº 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, que incluye un nuevo artículo 5 en el que se prevé un procedimiento algo complejo que permite al Reino Unido no participar en una iniciativa que desarrolle el acervo Schengen a pesar de haber aceptado el acto de Schengen en el que se apoya dicho desarrollo. Además, una de las principales consecuencias de la integración de todo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el TFUE, es su inserción en el organigrama judicial de la UE, de tal modo que el nuevo esquema de Lisboa conlleva inevitablemente la no sujeción de Reino Unido, salvo decisión en contrario según el Protocolo nº 21, a la jurisdicción del TJUE en materias de control de fronteras, asilo, inmigración, cooperación judicial civil y penal y cooperación policial. Ello provoca, por tanto, un debilitamiento del ámbito territorial de actuación del Alto Tribunal en estas materias tan delicadas para los derechos de las personas.

En cuanto a Gibraltar, la aplicación del derecho de la UE, y dado que sus relaciones exteriores son competencia de Reino Unido, estará supeditada a la previa aceptación británica en lo referente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de acuerdo con el Protocolo nº 21. Para ello, observamos dos modalidades de incorporación: la primera sería a través de la adopción de Decisiones del Consejo por las que se aprueba la solicitud de Reino Unido de participar en ámbitos propios del acervo Schengen, y en los que de manera expresa se incluye su aplicación a Gibraltar. La segunda modalidad, como consecuencia de la primera, sería a través de la mención expresa *ad hoc* de su aplicación a Gibraltar en los propios actos adoptados por la UE, concentrándose dicha práctica en materias de cooperación policial y judicial en el ámbito penal –materias recogidas en el extinto Tercer Pilar–.

En la primera de las modalidades, encontramos la Decisión 2000/365/CE, relativa a la participación parcial del Reino Unido en el acervo Schengen,

y la Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹⁰³. La primera de las Decisiones incorpora una cláusula relativa a la aplicación del acervo a Gibraltar (artículo 5.2) y establece, de forma muy precisa, las disposiciones a aplicar del acervo Schengen. En la segunda de las Decisiones, y en la materia que nos interesa, se indica que las disposiciones mencionadas en la anterior Decisión 2000/365/CE se ejecutarán por Gibraltar a partir del 1 de enero de 2005. En la misma fecha se aplicarán las disposiciones de los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen adoptados desde la Decisión 2000/365/CE y recogidos en el Anexo I¹⁰⁴.

Con todo, y en el marco de la cooperación policial, se aplicará a Gibraltar la normativa sobre asistencia policial, cooperación para la tramitación de información y protección de datos de carácter personal (artículos 87 y 88 TFUE). Por contra, se ha excluido expresamente de aplicación la normativa sobre cooperación policial en relación con el derecho de persecución y vigilancia transfronteriza (artículos 40 y 41 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990)¹⁰⁵.

Respecto a la segunda modalidad relativa a la aplicación de la normativa europea a Gibraltar, y a través de su incorporación expresa en el articulado del

¹⁰³ Decisión 2000/365/CE, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen, *DO*, L 131, de 01.06.2000; y Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *DO*, L 395, de 31.12.2004.

¹⁰⁴ En el Anexo I de la Decisión 2004/926/CE, se recogen los actos que desarrollan el acervo de Schengen y que serán ejecutados por el Reino Unido, incluido Gibraltar: Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, *DO*, C 197, de 12.07.2000; Directiva 2001/51/CE, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, *DO*, L 187 de 10.07.2001; Acto del Consejo, de 16 de octubre de 2001, por el que se celebra el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (disposiciones contempladas en el artículo 15 del Protocolo), *DO*, C 326, de 21.11.2001; Decisión marco 2002/946/JAI, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO*, L 328, de 05.12.2002; Directiva 2002/90/CE, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO*, L 328, de 05.12.2002; Reglamento 2004/377/CE, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, *DO*, L 64, de 02.03.2004; Directiva 2004/82/CE, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, *DO*, L 261, de 06.08.2004.

¹⁰⁵ Ver, IZQUIERDO SANS, C., «Gibraltar en la Unión Europea», en A. DEL VALLE, I. GONZÁLEZ (eds.), *Gibraltar, 300 años...*, cit., pp. 131-153, en pp. 140-143.

acto mismo, no se ha visto alterada la exclusión mencionada previamente¹⁰⁶. En definitiva, la regulación de la persecución en caliente recogida en el ar-

¹⁰⁶ Hasta octubre de 2012, la normativa UE que, de forma expresa, incluye a Gibraltar en su aplicación, sería la siguiente: Decisión 2000/375/JAI, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, *DO*, L 138, de 09.06.2000; Decisión marco 2000/383/JAI, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro, *DO*, L 140, de 14.06.2000; Decisión marco 2001/220/JAI, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, *DO*, L 82, de 22.03.2001; Decisión marco 2001/413/JAI, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, *DO*, L 149, de 02.06.2001; Decisión marco 2001/500/JAI, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, *DO*, L 182, de 05.07.2001; Decisión 2002/187/JAI, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, *DO*, L 63, de 06.03.2002; Decisión marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, *DO*, L 190, de 18.07.2002; Decisión marco 2002/629/JAI, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, *DO*, L 203, de 01.08.2002; Decisión marco 2003/80/JAI, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal, *DO*, L 29, de 05.02.2003; Decisión 2003/170/JAI, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros, *DO*, L 67, de 12.03.2003; Decisión 2003/335/JAI, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, *DO*, L 118, de 14.05.2003; Decisión marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, *DO*, L 192, de 31.07.2003; Decisión marco 2003/577/JAI, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, *DO*, L 196, de 02.08.2003; Decisión 2003/642/JAI, sobre la aplicación a Gibraltar del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea, *DO*, L 226, de 10.09.2003; Decisión marco 2004/68/JAI, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, *DO*, L 13, de 20.01.2004; Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, *DO*, L 335, de 11.11.2004; Decisión marco 2005/214/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, *DO*, L 76, de 22.03.2005; Decisión 2005/671/JAI, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, *DO*, L 253, de 29.09.2005; Decisión Marco 2008/841/JAI, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, *DO*, L 300, de 11.11.2008; Decisión Marco 2008/909/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea, *DO*, L 327, de 05.12.2008; Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, *DO*, L 328, de 06.12.2008; Decisión Marco 2008/947/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, *DO*, L 337, de 16.12.2008; Decisión Marco 2009/299/JAI, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado, *DO*, L 81, de 27.3.2009.

título 41 del Convenio de Aplicación no se aplica en el territorio gibraltareño, con lo que no solucionaríamos, por esta vía, los continuos incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad españoles y gibraltareños en las aguas en torno a Gibraltar. Cabe plantearse, entonces, la posibilidad de un Acuerdo entre España y Reino Unido y por el cual se establezca un protocolo de actuación conjunta por vía marítima en materia policial. Ello tendería a mejorar la cooperación ya existente de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de ambos Estados en la zona del Estrecho de Gibraltar. Y para lo cual, podríamos ubicar dicho Acuerdo en sede del Foro tripartito de Diálogo. Es más, estos protocolos de actuación, podrían ir perfectamente ubicados en un Acuerdo práctico sobre las aguas, que salvara las posiciones de los Estados respecto a sus reclamaciones, pero que permitiera evitar un nuevo conflicto en materia de pesca –como el de 2012– o luchar de forma eficaz contra la degradación del medio ambiente en la zona.

2. *Hacia acuerdos específicos de cooperación y el Foro de Diálogo*

Ante la imposibilidad, a fecha de hoy, de basar un protocolo de actuación conjunta en materia policial en el marco Schengen, conviene plantear la posibilidad de un acuerdo específico y en el seno del Foro de Diálogo¹⁰⁷. Para ello, podemos acudir como referencia a dos convenios existentes. El primero de ellos sería el ya citado Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989, aplicable a Gibraltar. Este Tratado establecería un marco legal previo, en cuyo seno podría perfectamente ubicarse un acuerdo práctico específico que recogiera un protocolo de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar. El segundo de los convenios de interés en esta materia, sería el Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, de marzo de 1990¹⁰⁸. Este Tratado hispano-italiano, en desarrollo del Convenio

¹⁰⁷ Sobre el Foro de Diálogo, en general, ver GONZÁLEZ GARCÍA, I., DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de Diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9 (2005).

¹⁰⁸ Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, de 23.03.1990, *B.O.E.*, nº 108, de 06.05.1994.

de Naciones Unidas de 1988¹⁰⁹, prevé en su artículo 5 la posibilidad de realizar una intervención por parte de un Estado parte en Alta Mar y sin necesidad de consentimiento expreso. Esto es, se ha optado por la superación del principio de consentimiento del Estado del pabellón –al igual que en el Acuerdo entre Reino Unido y Estados Unidos de noviembre de 1981–, por lo que el mismo Convenio implica una autorización implícita de actuación¹¹⁰. La acción del Estado perseguidor llega a implicar el perseguir y bloquear el buque, inspeccionar la documentación, proceder, en su caso, a incautar la droga, «el arresto de las personas implicadas y, si procede, conducir al puerto idóneo más cercano al buque», informando en todo caso al Estado del pabellón¹¹¹. Por tanto, el Acuerdo con Italia podría servirnos de precedente, a la hora de plantear un convenio de cooperación policial y que permitiera la intervención en las aguas

¹⁰⁹ Nos referimos al Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, de 20.12.1988, *B.O.E.*, n° 270, de 10.11.1990.

¹¹⁰ La profa. LIROLA diferencia entre la jurisdicción *exclusiva* de cada Parte en relación con los hechos cometidos en sus aguas jurisdiccionales, y la jurisdicción *preferente* del Estado bajo cuyo pabellón se encuentre el buque que ha cometido la infracción fuera de las aguas territoriales. Ver, LIROLA DELGADO, M^a I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar...», *loc. cit.*, pp. 556-560.

¹¹¹ «Artículo 5. *Derecho de intervención*. 1. En el caso de sospecha fundada de realización de alguno de los hechos previstos en el artículo 2.º, cada Parte contratante reconoce a la otra el derecho a intervenir en representación de la misma en las aguas que se encuentren más allá del límite del propio mar territorial, sobre los buques que enarbolan el pabellón del otro Estado. Dicha intervención no afecta a las competencias de Policía que el ordenamiento jurídico de cada una de las Partes atribuye sobre los buques que enarbolan su pabellón. 2. En el ejercicio de dicha competencia por buques de guerra o aeronaves militares, u otras naves o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como naves o aeronaves al servicio del Estado de una de las Partes que hayan sido autorizadas a tal fin, podrán perseguir, bloquear y abordar el buque, verificar los documentos, interrogar a las personas que se encuentren a bordo, y, si quedan fundadas sospechas, inspeccionar el buque y, en su caso, proceder al secuestro de la droga, al arresto de las personas implicadas y, si procede, conducir al puerto idóneo más cercano al buque, informando –antes si es posible o inmediatamente después– al Estado cuyo pabellón enarbole el buque. 3. Dicha competencia se ejercerá de acuerdo con las normas generales del derecho internacional. 4. Cuando una medida haya sido adoptada en aplicación del presente artículo, las Partes interesadas tendrán debidamente en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad de la vida en el mar, ni la del buque y la carga. Y no perjudicar los intereses comerciales y jurídicos del Estado del pabellón o de cualquier otro Estado interesado. En todo caso, si la intervención se hubiera producido sin que concurrieran motivos de sospecha suficientes para ejecutar la operación, la Parte que la hubiera llevado a cabo podría ser considerada responsable de los daños y pérdidas ocasionados, salvo que se hubiera procedido a instancias del Estado del pabellón. 5. En caso de diferencia sobre el reconocimiento de responsabilidad por posibles daños y perjuicios consiguientes a las intervenciones indicadas en los puntos 1 y 2 del párrafo 4 y sobre la cantidad de la indemnización correspondiente, cada una de las dos Partes reconocen la competencia de la Cámara Internacional de Arbitraje de Londres».

en torno a Gibraltar sobre embarcaciones con pabellón español o británico, y sin necesidad de solicitar la previa autorización, exceptuando, de este modo, el principio de la Ley del Pabellón.

Junto a estos antecedentes legales, conviene ahora destacar la posición española respecto a la posibilidad de concluir acuerdos de cooperación. Así, dicha posición se encuentra en una proposición no de ley (nº 161/0001487) aprobada por la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en su sesión del 27 de abril de 2010, y por título «cooperación policial en la Bahía de Algeciras y Gibraltar»¹¹². El texto dice lo siguiente:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Mejorar los mecanismos de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en las aguas de la Bahía de Algeciras, que son todas de titularidad española.
2. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la Bahía de Algeciras.»

La proposición, en definitiva, trata de encauzar la cooperación policial a través del Foro de Diálogo, destacando la soberanía española de las aguas, pero, y esto es lo importante, basando la cooperación en la necesidad de una actuación conjunta transfronteriza e interestatal para luchar contra el tráfico de drogas y la criminalidad organizada.

Junto al texto, se incluyen dos enmiendas, del Partido Popular y del Partido Socialista, respectivamente, que son fiel reflejo de las posiciones contrapuestas de ambos partidos a la hora de afrontar la necesidad de una cooperación policial en la zona. Así, en la enmienda del Partido Popular, se elude hablar del Foro de Diálogo y se hace referencia explícita a la soberanía española de las aguas en torno a Gibraltar. El texto dice así:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Crear un Protocolo de actuación que establezca la forma de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia

¹¹² *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 390, de 11.05.2011, pp. 7-8.

de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el mar territorial español que rodea Gibraltar.

Dicho Protocolo incluirá:

- La declaración explícita del Gobierno español de que la soberanía del Reino Unido se limite exclusivamente a las aguas interiores del Puerto gibraltareño, y en modo alguno al mar territorial adyacente.
- El mando de dicho Protocolo de actuación sea solo y exclusivamente español al ser estas aguas españolas en su totalidad.

2. Poner en conocimiento inmediato del Reino Unido dicho Protocolo.»

Por su parte, en la enmienda presentada por el Partido Socialista, se defiende la negociación en el seno del Foro de Diálogo, y sin perjuicio de las reivindicaciones de soberanía y jurisdicción:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, con vistas a alcanzar entendimientos entre los participantes en el mismo en materia de cooperación policial y, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes, que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la bahía de Algeciras. Este objetivo, como todos los que se persiguen en el ámbito del Foro, se desarrollará sin perjuicio de las respectivas posiciones de los participantes en materia de soberanía y de jurisdicción.

2. Poner especial énfasis en el seguimiento que, de esta materia, se realice anualmente por el Foro Ministerial, donde debe llevarse a cabo el análisis y valoración de los avances en la implantación, y el desarrollo de las diferentes iniciativas y entendimientos entre los participantes en materia de cooperación policial en la zona.»

Un año después, tras un nuevo incidente en el mes de abril de 2011 con la RGP, y en donde resultó herido un agente de la Guardia Civil¹¹³, la diputada R. Díez, de UpD, preguntaba al Gobierno sobre la falta de aplicación de la proposición no de ley. En su respuesta, el Gobierno destacaba la clara posición española de reconocer únicamente a Reino Unido los espacios marinos explícitamente cedidos por el Tratado de Utrecht. Según el Gobierno, esta posición hacía «imposible la adopción de acuerdos o protocolos formales»,

¹¹³ Sobre el incidente de 24.04.2011, ver nota 30.

que recoja explícita o implícitamente, las pretensiones británicas. Con todo, se abogaba por profundizar la cooperación policial, aduanera y judicial de carácter transfronterizo en el seno del Foro de Diálogo, y a fin de adoptar protocolos de actuación eficaces. Y, por supuesto, desvinculándolos y sin afectar a la posición española sobre la controversia¹¹⁴.

Conviene entonces analizar las opciones de concluir protocolos de actuación en el seno del Foro tripartito de Diálogo. Y teniendo en cuenta que las cuestiones relativas a la cooperación policial siempre han sido delicadas en el seno de dicho Foro, desde su primera referencia en la reunión de 26 de marzo de 2007¹¹⁵. Así, respecto a la reunión de 2 de julio de 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se mostraba partidario de asegurar una cooperación más estrecha así como analizar los medios disponibles, incluidos el intercambio de información, la cooperación informativa y las comunicaciones¹¹⁶. En concreto, en la reunión de 21 de julio de 2009, se estableció el marco para las próximas negociaciones relativas, entre otros, a la cooperación policial, destacándose que una cooperación más eficaz será beneficiosa para los ciudadanos de ambos lados de la verja/frontera¹¹⁷, dando cumplimiento a las obligaciones impuestas por la UE. Para ello, y a través de los Grupos de Trabajo, se acordó revisar y mejorar las estructuras y modalidades de cooperación entre las autoridades policiales; finalmente, y en cuanto a la cooperación operativa, se perseguía fomentar un mayor número de operaciones conjuntas, e identificando medidas para actuar contra la delincuencia organizada, entre otros¹¹⁸. No obstante, la sensibilidad por estas cuestiones así como el recrudecimiento de

¹¹⁴ Respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UpD R. Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 618, de 02.08.2011, pp. 135-136.

¹¹⁵ Comunicado 17-2007 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 26.03.2007. La cooperación policial se incluyó en las negociaciones a partir de la denominada Segunda Fase de Negociación del Foro. Ver, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en I. GONZÁLEZ, A. DEL VALLE (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito...*, cit., pp. 135-166, en pp. 152-156. Los Comunicados del Ministerio, pueden consultarse, igualmente en esta última monografía, en pp. 415 y ss.

¹¹⁶ Comunicado 44-2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 02.07.2008.

¹¹⁷ Sobre el concepto de verja/frontera, ver, DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La «Verja» de Gibraltar», en A. DEL VALLE, I. GONZÁLEZ (eds.), *Gibraltar, 300 años...*, cit., pp. 155-176.

¹¹⁸ Comunicado 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.07.2009. Igualmente, *El Faro de Algeciras*, 30.11.2009. Incluso se llegó a hablar de patrullas conjuntas. Ver, *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010.

los incidentes entre los cuerpos de seguridad en las aguas en torno a Gibraltar, obligaron a acordar tratar los temas de cooperación policial, judicial y aduanera, a nivel político, y a fin de buscar fórmulas para facilitar la cooperación, evitar dichos incidentes y permitir elaborar posibles acuerdos. Se abogaba incluso por acuerdos verbales, no escritos –del tipo *Gentlemen's Agreements*–, similar al del uso conjunto del aeropuerto, al acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, o al acuerdo en materia de pesca de 1988, y que no afectase, en ningún caso, a las reivindicaciones sobre las aguas¹¹⁹.

Tras un periodo en suspenso de las reuniones del Foro, y con ocasión del incidente del 24 de abril de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación mostró su disposición a llegar a acuerdos de cooperación policial, sin afectar a las reivindicaciones de soberanía, y para facilitar la labor de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad¹²⁰. No obstante, en las reuniones políticas mantenidas posteriormente, no se alcanzó acuerdo alguno¹²¹.

Los cambios de Gobierno en España y Gibraltar, a finales de 2011, han propiciado una nueva situación. En la misma, el nuevo Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, J. M. García-Margallo, ha abogado por volver a los Acuerdos de Bruselas de 1984, y negociar directamente la soberanía del Peñón, basándose en el Foro de Diálogo, pero con una nueva configuración «a cuatro», de tal forma que junto a dos Estados, se incluyera las autoridades gibraltareñas y las autoridades del Campo de Gibraltar («dos banderas y cuatro voces»). La reacción tanto de Reino Unido como del nuevo Primer Ministro de Gibraltar, F. Picardo, han sido claras al defender que no se negociará nada sin el consentimiento de los gibraltareños¹²².

Con todo, encontrándose el Foro de Diálogo bloqueado, convendría plantear algunas propuestas coherentes con la realidad y que, fundamentalmente no afecten a las reivindicaciones de soberanía de las partes. Visto, ini-

¹¹⁹ Comunicado 77-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.10.2010. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 30.09.2010; *Europa Sur*, de 01.10.2010.

¹²⁰ *Europa Sur*, de 02.05.2011. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, n° 117/2011, de 26.04.2011.

¹²¹ *Europa Sur*, de 04.11.2011.

¹²² La posición española, puede verse en, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Asuntos Exteriores, n° 31, de 07.02.2012, pp. 22-23 y 26. Igualmente, *El País*, de 26.01.2012, de 20.02.2012 y de 22.02.2012; *El Mundo*, de 01.02.2012 y de 10.03.2012; *El Faro de Algeciras*, de 24.01.2012 y de 14.03.2012; *Europa Sur*, de 25.01.2012, de 02.02.2012, de 22.02.2012, de 29.02.2012 y de 23.02.2012. Ver, DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *ARI*, 21/2012, de 23.03.2012.

cialmente la imposibilidad de acuerdos en el marco de Schengen, el Foro de Diálogo, tripartito o cuatripartito, se considera como la sede adecuada para concluir acuerdos específicos de cooperación, y una vez que se reactive su funcionamiento. En concreto, podríamos prever dos tipos de acuerdos. El primero de ellos, específico en materia policial y para hacer frente a los tráfico ilícitos. El segundo de ellos, más general, sería un acuerdo práctico sobre las aguas, en el cual quedase enmarcado los protocolos de actuación policial, y que cubrirían, igualmente, las cuestiones de pesca y medioambientales.

En cuanto a los acuerdos que incluirían protocolos de actuación en materia policial, deberían basarse en no establecer como obligatorio el aviso previo a las autoridades del otro Estado –basándose en el Tratado hispano-italiano de 1990–, de tal forma que se pudiera continuar la persecución, incluso, en las aguas en litigio, mejorando de esta forma la eficacia de la lucha contra el tráfico ilegal. Del mismo modo, cabría la detención de las embarcaciones y puesta en custodia por parte del Estado perseguidor, informando en todo momento a la otra parte y para el caso de haberse cometido igualmente una infracción punible en ambos Estados; al finalizar la actuación se emitiría un informe a la otra parte, detallando todas las acciones realizadas. Convendría crear Centros o Puntos de cooperación conjunta¹²³, al modo de unidades de enlace, a fin de facilitar la comunicación entre las autoridades¹²⁴. Además, sería necesaria una

¹²³ Y tomando como ejemplo los Centros regionales de cooperación para la lucha contra la inmigración irregular creados en el seno de la Red Mediterráneo de Patrullas Costeras (MEDSEA), y más concretamente, de la Red de Patrullas Europeas (*European Patrols Network*). Ver, sobre MEDSEA, Doc. Conseil 11490/1/03 REV 1, Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'UE – Rapport final, de 19.09.2003; Doc. COM (2006) 275, Hacia una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares, de 07.06.2006; Consejo de Justicia e Interior, de 05-06.10.2006 (Doc. Consejo 13068/06, de 06.10.2006); Council Doc. 12049/06 EXT 1, Frontex feasibility Study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA, de 20.11.2006, parcialmente publicado; Doc. COM (2006) 733, Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, de 30.11.2006; y Doc. COM (2008) 69, preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la UE, de 13.02.2008. Sobre las *European Patrol Networks*, ver, MEMO/07/203, de 24.05.2007; Nota de Prensa de FRONTEX, de 24.05.2007. Igualmente, Doc. Assemblée de l'UEO, n° 1986, La surveillance des frontières maritimes de l'Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil, de 03.12.2007. Desde 2008, se han creado los siguientes centros nacionales de coordinación de patrullas: EPN-HERMES (sur de Cerdeña), EPN-EUXINE (Mar Negro y Delta del Danubio) y EPN-INDALO (sur de las costas españolas). Ver, Doc. Assemblée de l'UEO, n° 2051, La surveillance maritime européenne, de 02.12.2009.

¹²⁴ Para ello podríamos acudir a lo ya previsto en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000. Por otra parte, la comunicación podría realizarse a través de la Red TETRA (*Terrestrial*

cierta armonización legislativa de España y Reino Unido, a fin de identificar de forma común las infracciones (piénsese en la práctica de *Bunkering*, con sus consecuencias negativas para el medio ambiente, y que no está penalizado por la legislación gibraltareña), si bien, inicialmente, y en materia de lucha contra el tráfico de sustancias ilícitas, podríamos basarnos en el Acuerdo bilateral sobre la materia de 1989¹²⁵.

Igualmente, otra opción ya destacada sería el establecimiento de patrullas conjuntas, al igual como ya existen entre España y Marruecos y España con otros Estados subsaharianos, para hacer frente al tráfico de estupefacientes y de inmigración irregular¹²⁶. Sobre estas patrullas, su principal ventaja sería dejar al margen totalmente cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción, actuando de forma conjunta y para hacer frente a amenazas comunes en una zona compartida como son las aguas en torno a Gibraltar. Basándonos en el Manual de Cooperación Policial del Consejo¹²⁷, sería interesante crear una estructura común de la Guardia Civil y de la RGP en la zona, a partir de estándares europeos, en materia de formación. Respecto al estatuto de las patrullas conjuntas, podríamos acudir al previsto para los equipos de intervención rápida (*Rapid Border Intervention Teams*, RABIT), en el seno de la Agencia FRONTEX¹²⁸. De esta forma, los miembros de la Guardia Civil y de la RGP mantendrían su uniforme, conservando su condición de autoridades

Trunked Radio), y a la que están incorporados tanto España como Reino Unido. Ver, DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit...», *loc. cit.*, pp. 184-185.

¹²⁵ Igualmente, habría que tener en cuenta la Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO, L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

¹²⁶ Ver, *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010. Sobre las patrullas conjuntas, ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M., VALLE GÁLVEZ, A., «La crisis de los cayucos, la Agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, n° 86 (invierno 2006), pp. 19-30, en p. 23; ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes: le cas du détroit de Gibraltar», *Annuaire Français de Droit International*, vol. 54 (2008), pp. 197-225, en p. 220.

¹²⁷ Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook..., cit.

¹²⁸ Ver, Reglamento 2007/863/CE, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, DO, L 199, de 31.07.2007. Ver, igualmente, Reglamento 2011/1168/EU, que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO, L 304, de 22.11.2011.

nacionales; podrían ejercer todas las funciones a fin de llevar a cabo las tareas de inspección y vigilancia, respetando la legislación nacional, europea e internacional, y estando sujetos al régimen disciplinario de su Estado de origen¹²⁹.

Finalmente, estos acuerdos en materia policial, podrían quedar enmarcados en otro Acuerdo práctico sobre las aguas¹³⁰. El mismo, respetando la posición española sobre la controversia, pasaría por reconocer o acordar la situación actual de hecho, esto es el ejercicio provisional de la jurisdicción británica sobre las aguas en torno al Peñón, o incluso el control de la navegación, y hasta que se lograra un acuerdo sobre el fondo del asunto. Además, podría incluirse una cláusula sobre las aguas del Istmo, de tal forma que se reconociese su régimen diferenciado respecto de las aguas en torno al Peñón. Y es el Foro de Diálogo la mejor sede para alcanzar dicho acuerdo práctico, como acuerdo no normativo o *Gentlemen's Agreement*, y con objeto de dar un marco de actuación adecuado, estable y coordinado a fin de evitar nuevos conflictos pesqueros, mejorar la protección del medio marino –a través de los LICs o de las Estrategias Marinas– o, incluso, facilitar la consecución de protocolos de actuación en materia policial.

Y es que se observa esencial, en la Bahía de Algeciras y el Estrecho de Gibraltar, lograr instrumentos adecuados y eficaces para hacer frente a los retos de nuestro tiempo. Y ello pasa, ineludiblemente, por dejar al margen cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción sobre las aguas si realmente los Estados desean cooperar para alcanzar una zona común estable y libre de cualquier amenaza, asegurando de este modo el bienestar de la población.

VI. CONCLUSIONES

La controversia sobre la jurisdicción y la soberanía respecto a las aguas en torno al Peñón e Istmo de Gibraltar, se han visto agravadas tras el inicio del contencioso sobre los LIC ante el Tribunal de Luxemburgo, en mayo de 2009.

¹²⁹ En este contexto, habría que tener presente la creación de una Agencia de Control de Fronteras por parte de Gibraltar, y que está pendiente de aplicación por el nuevo Primer Ministro. Ver, *Borders and Coastguard Act*, 2011-28, de 14.10.2011; *El País*, de 19.06.2012.

¹³⁰ Sobre esta novedosa propuesta de acuerdo práctico sobre las aguas, y basado en *Gentlemen's Agreements* en el marco del Foro de Diálogo, ver, DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDU BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», *loc. cit.*, pp. 424-439.

En efecto, hasta esa fecha, el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, constituía el instrumento formal adecuado para la cooperación entre las autoridades hispano-gibraltareras en la lucha contra los tráficos ilícitos en la zona. E incluso ha tenido buenos resultados tras el estallido del conflicto pesquero en la primavera de 2012, debido a la existencia de claros intereses comunes. No obstante, en nuestra opinión, el surgimiento de numerosos incidentes en las aguas, responde a cuestiones políticas que tienden a obstaculizar o dificultar cualquier manifestación de cooperación en la zona.

En cuanto a la posibilidad de alcanzar protocolos de actuación en materia policial, no parecen factible los mismos con los instrumentos legales actuales, y dada la situación particular de Reino Unido, y por ende de Gibraltar, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Acervo Schengen. Es por ello que el Foro de Diálogo parece el marco adecuado para plantear opciones solventes a fin de mejorar la cooperación policial desde un punto de vista más material, basadas en una cooperación transfronteriza o la creación de patrullas conjuntas.

En este punto, debemos ser muy críticos con la postura española. Así, parte de una posición política de nulo reconocimiento de aguas jurisdiccionales británicas. Sin embargo, en la mayoría de incidentes, se ha optado por evitar cualquier agravamiento de la situación, aceptando una jurisdicción *de facto* de Reino Unido sobre las aguas, y en las que las autoridades gibraltareras desarrollan todo tipo de actividad de prevención y control. En nuestra opinión, la actitud española no deja de ser, al menos, incoherente y perjudicial para sus intereses, por lo que abogamos por crear un marco de compromisos mutuos –como por ejemplo a través de un Acuerdo práctico sobre las aguas y basado en *Gentlemen's Agreements*– a fin de reconocer de forma provisional la situación de hecho, sin afectar a las reivindicaciones españolas, pero originando un punto de partida válido para solventar las cuestiones de fondo.

Es por ello, que en el presente trabajo, abogamos por una cooperación eficaz entre España y Reino Unido, buscando el interés común y alejado de cualquier reivindicación de soberanía. La Bahía de Algeciras y las aguas en torno al Peñón merecen una mayor dedicación por parte de los Gobiernos, si realmente desean que se constituya como una pasarela de culturas y continentes, y libre de toda amenaza para la estabilidad y seguridad en la zona.